

**1. Eine Zuführung /  
An Introduction ..... 1**

**Eine Zuführung zu Versuchen, in einem Zeitfenster von 10 Jahren  
Autonomie europäischer Justizsysteme zu stärken ..... 1**

**An Introduction on Attempts to Strengthen the Autonomy of  
European Judiciaries within a Ten-Year Time Frame. .... 7**

**2. Das Frankfurter Symposion von 2008:  
Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa ..... 11**  
KritV 2008 | Heft 4 | S. 333–493

**Editorial – Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa ..... 13**

1. Teil: Hoffnungen für eine Stärkung der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt

PETER-ALEXIS ALBRECHT

**Erwartungen aus den Grundlagenwissenschaften des Rechts ..... 19**

I. Status Quo staatlicher Gewaltenverschränkung:	
Ein evidentes Mängelprofil und dadurch erzeugte Erosion des Justizsystems	19
1. Legislative	19
2. Exekutive	20
3. Reaktionen aus dem Justizsystem	21
II. Hoffnungen, die an justizielle Modelle von Selbstverwaltung und Selbstverantwortung ankoppeln	21
1. Hoffnung auf verfassungsrechtliche Verdeutlichung für eine Steigerung umfassender justizieller Unabhängigkeit	21
2. Hoffnung auf Klärung der Frage nach Ausmaß und konkreter Ausgestaltung justizieller Unabhängigkeit	22
3. Hoffnung für mehr Weisungsfreiheit und Selbständigkeit der Staatsanwaltschaften und des staatsanwaltschaftlichen Personals	23
4. Hoffnungen auf Stärkung richterlicher Selbstverantwortung und Selbstkontrolle als Regulativ umfassender Unabhängigkeit	24
5. Hoffnung auf ausländische Impulse aus den Erfahrungen größerer Unabhängigkeit der Dritten Gewalt in anderen europäischen Ländern	24

THOMAS GROSS

**Erwartungen aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht . . . . .** 25

I. Einleitung 25

II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 25

    1. Das Demokratieprinzip 26

    2. Die organisatorische Dimension der richterlichen Unabhängigkeit 27

    3. Die Gewaltenteilung 27

III. Rechtspolitische Hintergründe 28

    1. Furcht vor der Macht der Richter? 28

    2. Besonderes Vertrauen in die Exekutive? 29

    3. Nationale Introvertiertheit? 30

TILL STEFFEN

**Autonomie für die Dritte Gewalt – Erwartungen aus der Politik . . . . .** 31

Einleitung 31

Erwartung 1: Qualität und Unabhängigkeit des gerichtlichen Personals profitieren bei der Selbständigkeit der Personalauswahl von der Exekutive 31

Erwartung 2: Die Bürgerinnen und Bürger profitieren von einer weiteren Steigerung der Effizienz der Dritten Gewalt 32

Erwartung 3: Das Gewicht der Stimme der Dritten Gewalt profitiert von einer Teilnahme am Haushaltsverfahren 34

Erwartung 4: Die rechtspolitische Debatte in und außerhalb der Justiz profitiert von der Belebung durch die Einführung einer Autonomie der Dritten Gewalt 35

Schluss 36

2. Teil: Europäische Trends und verfassungsrechtliche Eckpunkte  
justizieller Selbstverwaltung

ERIC ALT

**Europäische Tendenzen:**

**Herausforderungen und notwendige Entscheidungen . . . . .** 37

Einleitung 37

I. Europäische Entwicklungen 37

    1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 37

    2. Tendenzen, die im Europarat entwickelt wurden 38

    3. Schaffung neuer Selbstverwaltungsorgane in einigen Mitgliedstaaten 38

II. Herausforderungen 39

    1. Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex 39

    2. Einführung fairer Standards für die Bewertung der Arbeitsleistung von Richtern 39

    3. Untersuchungen zum Versagen von Justizsystemen 40

III. Notwendige Entscheidungen 40

    1. Die Rolle des Staatsanwalts in einem System selbstverwalteter Justiz 40

    2. Zusammensetzung des Richterrats 41

    3. Autonomie der Gerichtsverwaltung 41

Schlussfolgerungen 41

Annex: Elemente des Europäischen Statuts für die Justiz (Medel, 1993) 42

GIOVANNI SALVI

**Selbstverwaltung und Verfassungsrecht: Die italienische Erfahrung . . . . . 43**

I. Tiefe Wurzeln: Der Einfluss verfassungsgerichtlicher Entscheidungen 43

II. Der Oberste Justizrat (CSM) und seine Struktur 44

III. Gründe für eine einheitliche Behandlung von Richtern und Staatsanwälten 45

IV. Die Kompetenzen des Obersten Justizrats (CSM) 45

V. Die Ursachen der fortwährenden Konflikte mit anderen Gewalten 46

VI. Das Verhältnis des Obersten Justizrats (CSM) zur Legislative 48

VII. Der Oberste Justizrat (CSM) als eine sich selbstverwaltende Körperschaft –  
Das Verhältnis zwischen dem Präsidenten der Republik, der Versammlung des CSM und  
dem Vizepräsidenten 49

VIII. Die Rolle des Justizministers 50

IX. Die Rolle des Obersten Justizrats (CSM) bei der Organisation der Behörden:  
das „Tabellen“-System 51

X. Verschiedene Aspekte der Unabhängigkeit: Außergerichtliche Nebentätigkeiten 51

XI. Das Verständnis von autonomer Verwaltung als ein von unten beginnender Kreislauf 52

ORLANDO AFONSO

**Politische Macht und richterliche Gewalt: Das portugiesische Modell . . . . . 55**

I. Die Verunglimpfung der Dritten Gewalt als Bedrohung der Demokratie 55

1. Eine europäische Geschichte 55

2. Die Unabhängigkeit als Garant von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit 57

3. Die konfliktreiche Beziehung zwischen Politik und Richterschaft –  
Ein systemimmanentes Problem 57

II. Europäische Bemühungen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt 59

1. Neutralität 59

2. Unparteilichkeit 60

3. Unabhängigkeit 60

III. Die Empfehlungen des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) 61

3. Teil: Modelle justizieller Selbstverwaltung

SIR JOHN THOMAS

**Einige Perspektiven für Justizverwaltungsräte (Councils for the Judiciary) . . . . . 63**

I. Einleitende Überlegungen 63

1. Die Gewaltenteilung 63

2. Aufgaben zur Aufrechterhaltung einer unabhängigen Justiz 63

3. Konkrete Ausgestaltungen eines unabhängigen Justizverwaltungsrats 64

4. Gemeinsame Probleme und Zielsetzungen – unterschiedliche Lösungen 65

II. Spezifische Aufgaben des unabhängigen Justizverwaltungsrates 66

1. Ernennung, Beförderung und Beurteilung von Richtern 66

2. Standesregelungen und Disziplinarrecht 67

3. Aus- und Fortbildung der Richter 67

4. Verwaltung und Geschäftsführung der Gerichte 68

5. Wahrung und Schutz des Ansehens der Justiz 68

III. Zusammenfassung 69

JOAQUIN BAYO-DELGADO

**Praktische Erfahrungen aus der Selbstverwaltung: Das Spanische Modell. . . . . 70**

I.	Ein Überblick über die Selbstverwaltungselemente der spanischen Justiz	70
II.	Die Richterversammlung als Grundlage jeder Selbstverwaltung	70
1.	Die Organisation der spanischen Gerichtsbarkeit	70
2.	Aufgaben und Befugnisse der Generalversammlung	71
3.	Aufgaben und Befugnisse der Bereichsspezifischen Versammlung	72
4.	Die Rolle des Präsidenten	73
III.	Die Verwaltungskammern als weiteres Element der Selbstverwaltung	74
1.	Die Bildung und Zusammensetzung der Verwaltungskammern	74
2.	Die Zuständigkeiten der Verwaltungskammern	75
a)	Kleinere Disziplinarmaßnahmen	75
b)	Geschäftsverteilung und Vertretung	75
3.	Reformvorhaben zur Dezentralisierung des Gerichtswesens	76

CHRISTOPH FRANK

**Selbstverwaltung der Justiz: Ein Modell auch für Deutschland . . . . . 77**

I.	Einleitung und Gang der Darstellung	77
II.	Status der Justiz	77
III.	Praktische Lage der Justiz	78
1.	Überlastung durch steigende Verfahren und gleichzeitigen Personalmangel	78
2.	Folgen der unzureichenden Personalausstattung	78
IV.	Stellung des deutschen Justizsystems im europäischen Vergleich	79
V.	Stand der politischen Diskussion	79
VI.	Das Zwei-Säulen-Modell des Deutschen Richterbundes	80
VII.	Realisierungschancen	81

HORST HÄUSER

**Selbstverwaltung der Gerichte: vertikal versus horizontal . . . . . 82**

I.	Historische Kontinuität eines hierarchischen Justizaufbaus	82
II.	Systembedingte Anpassungsmechanismen von Richterinnen und Richtern	83
III.	Das Präsidium als erster Schritt zu einer selbstverwalteten Justiz	84
IV.	Stärkung richterlicher Selbstverantwortung	85
V.	Enthierarchisierung der Justiz	85
VI.	Schlussbetrachtung	87

HANS-ERNST BÖTTCHER

**Weg von napoleonischen und wilhelminischen Modellen!****Hin zu einer demokratischen Justizverfassung, auch in Deutschland!. . . . . 88**

I.	Generelles Elend und wenige Glanzpunkte im Status quo	88
1.	Die Verordnung des Reichsjustizministers von 1935 als Krücke der heutigen Gerichtsorganisation	88
2.	Die Lichtblicke in der Düsternis	89
II.	Eine grundlegende Reform der Justiz in ihrem Inneren und im Verhältnis zu Regierung und Parlament steht auch in Deutschland auf der Tagesordnung	91
III.	Wie soll das alles ins Werk gesetzt werden?	93

4. Teil: Organisatorische Ausgestaltungen justizieller Selbstverwaltung:  
Auswahl, Beurteilung und Beförderung

GIOVANNI SALVI

**Das italienische System „offener Rollen“: Beurteilungen im Rahmen autonomer Laufbahnstrukturen einer selbstverwalteten Justiz. . . . .** 94

I. Justizielle Beurteilungspraxis 94

1. Auswahl der Richter und Staatsanwälte 94

2. Probleme der Beurteilung justizieller „Professionalität“:  
geschichtlicher Rückblick und Reformbedarf 95

    a) Probleme des Beurteilungswesens 95

        aa) Inhaltsleere Beurteilungspraxis 95

        bb) Irrweg politischer Maßnahmen 95

    b) Geschichtliche Entwicklung der richterlichen Laufbahnstruktur 95

    c) Das Beurteilungssystem in Italien in Abgrenzung zu anderen europäischen Modellen 97

    d) Reaktionen des Obersten Justizrates (CSM) 97

        aa) Zusammenarbeit mit dem Justizministerium 97

        bb) Einbeziehung der richterlichen Entscheidung in die Bewertung 97

        cc) Standardisierung von Bewertungskriterien 98

        dd) Einführung der Selbstbeurteilung 98

    e) Risiken für die richterliche Unabhängigkeit durch die Einführung  
        von standardisierten Bewertungen 98

3. Das System der „offenen Rollen“ 99

4. Kontrolle der Beurteilenden 100

II. Berufliche Fortbildung 101

III. Rahmenbedingungen für die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen 102

CARSTEN LÖBBERT

**Ohne Furcht und Hoffnung – Zu den personellen und strukturellen Voraussetzungen einer Selbstverwaltung der Justiz . . . . .** 104

I. Richterauswahl 105

1. Der Status quo: Eine Dominanz der Exekutive 105

2. Richterwahlausschüsse und Justizverwaltungsräte als Ausweg 105

II. Die Laufbahnentwicklung von Richtern 106

1. Der Status Quo: Eine Diskrepanz zwischen normativen Vorgaben und der Realität 106

    a) Die Hierarchisierung der Richterschaft 106

    b) Beurteilungen als Steuerungsmedium 106

    c) Die Unvereinbarkeit von Beförderungssystem und richterlicher Unabhängigkeit:  
        Ein kontinuierlicher Missstand 108

2. Das horizontale Modell als Lösungsweg: Ein Gedankenexperiment 109

III. Zusammenfassung 110

EDGAR ISERMANN

**Enthierarchisierung der Personalverwaltung:  
Ein großes Reformpotential für die deutsche Justiz . . . . . 111**

I. Allgemeine Vorbemerkung	111
1. Entfremdung zwischen Justiz und Politik	111
2. Bestimmung der Trennlinie zwischen „Selbstverwaltung“ und „Fremdverwaltung“	111
3. Forderung eines neuen Verständnisses der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben	111
4. Größere Akzeptanz durch Selbstverwaltung der Personalangelegenheiten	111
5. Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltung und Qualitätssicherung	111
6. Vorbild einiger Landesjustizverwaltungen	112
II. Übersicht zur Personalverwaltungspraxis in den Bundesländern	112
1. Kompetenz bei der Auswahl des richterlichen Nachwuchses (Einstellung)	112
2. Kompetenz bei der Entlassung von Proberichtern und der Ernennung zum Richter auf Lebenszeit	112
3. Kompetenz bei der Entlassung auf eigenes Verlangen und bei der Versetzung in den Ruhestand von Richtern auf Lebenszeit	112
4. Kompetenz bei der Beförderung von Richtern	113
5. Kompetenz zur Erstbeurteilung, zur Überbeurteilung/ Wer hat das „letzte Wort“?	113
6. Kompetenz zur Abordnung von Richtern auf Probe an Gerichte des Bezirks bzw. auch an die Staatsanwaltschaft (je nach Land)	113
7. Kompetenz zur Abordnung und Versetzung von Richtern auf Lebenszeit	113
III. Folgerungen für eine stärkere Selbstverwaltung durch mehr Selbstverantwortung	113
1. Einstellungsverfahren	114
2. Anstellung auf Lebenszeit	114
3. Beförderung von Richtern	114
4. Beurteilungswesen	114
5. Stärkung der richterlichen Mitbestimmung	115
6. Appell zur Enthierarchisierung der Personalverwaltung	115

**5. Teil: Die Rolle der Staatsanwaltschaft in einer selbstverwalteten Justiz**

ANTÓNIO CLUNY

**Autonomie und Selbstverwaltung der portugiesischen Staatsanwaltschaft . . . . 116**

I. Historischer Hintergrund	116
II. Aufbau eines unabhängigen Justizwesens	117
1. Einflüsse anderer europäischer Länder	117
2. Innerportugiesische Entwicklungen	118
III. Die Staatsanwaltschaft im portugiesischen Justizsystem	118
1. Organisation der Staatsanwaltschaft	118
2. Nominierung, Versetzung und Beförderung	119
3. Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Justiz und Ausschluss exekutiver Weisungen durch interne Hierarchiestruktur	119
4. Garantien für die Durchsetzung der internen Unabhängigkeit: Widerstandsrecht gegen missbräuchliche Weisungen	120
IV. Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Prinzips der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft	120
V. Verpflichtungen an den Gesetzgeber	121

KLAUS PFÖRTNER

**Die deutsche Staatsanwaltschaft: Marionette der Politik?**

**Unabhängigkeit muss sein! . . . . .** 122

Literatur zum Thema 127

GERHARD ALTVATER

**Die Emanzipation der Staatsanwaltschaft als Beitrag zur Unabhängigkeit der Justiz . . . . .**

I. Ausgangspunkt 128

II. Bestimmung der Rolle der Staatsanwaltschaft in der Justiz 128

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft 128

    1. Wortlaut 129

    2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 129

    3. Keine Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Exekutive kraft Natur der Sache 129

    4. Zusammenfassung 130

IV. Pro- und Contra-Erwägungen zum Leitbild eines „unabhängigen Staatsanwalts“ 130

    1. Folgen der Forderung nach persönlicher Unabhängigkeit der Staatsanwälte 130

    2. Der Begriff des Staatsanwalts als „politischer Beamter“ 131

    3. Weisungsbefugnisse des Justizministers 131

V. Schluss 132

6. Teil: Richterliche Ethik als Limitierung justiziellen Machtzuwachses

ION COPOERU

**Gibt es überhaupt Raum für Ethik? Implementation richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Diskursethik in Rumänien . . . . .**

I. Politischer Hintergrund der Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex 133

II. Gründe für die Krise der Justiz 134

III. Ansatz der Untersuchung 134

IV. Zielsetzungen, Methoden und Ergebnisse der Untersuchung 136

    1. Erstes Ziel: Verstärkte Wahrnehmung des Verhaltenskodex 136

    2. Zweites Ziel: Schaffung einer neuen Organisationskultur 136

V. Schlussfolgerungen 137

    1. Bestehende Probleme 137

    2. Gründe für halbherzige Maßnahmen 137

VI. Ausblick: Potential richterlicher Ethik als Grundlage für die anzustrebende Selbstverwaltung der rumänischen Justiz 138

ELISABETH KRETH

**Zur Ethik richterlichen Verhaltens . . . . .**

I. Ethik und richterliche Unabhängigkeit 139

    1. Die gesetzliche Ausgestaltung richterlicher Unabhängigkeit 139

    2. Die Wechselbeziehung zwischen dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsprechung und der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen 140

    3. Richterliche Macht bei der Gestaltung des Verfahrens und durch Spielraum bei der Gesetzesanwendung 140

II. Impulse aus anderen Ländern 141

III. Richterliche Verhaltensstandards – Eine Lösung auch für Deutschland? 142

1. Erste Schritte 142

2. Anforderungen an eine richterliche Ethik 142

3. Stärkung des Selbstverständnisses der Richterschaft durch eine richterliche Ethik 143

IV. Ausblick 144

ULRICH BALTZER

**Das Gespenst „richterlicher Ethik“** ..... 145

I. Internationale Bemühungen um die Kodifizierung einer richterlichen Ethik 145

II. Richterliche Ethik und gesetzliche Vorgaben in Deutschland 146

1. Die Eidesleistung gemäß § 38 Abs. 1 DRiG 146

2. Divergierende Erfahrung mit der Wirklichkeit richterlicher Tätigkeit 146

3. Erfahrungen aus der Geschichte 147

4. Richterliche Ethik in Zeiten neurowissenschaftlicher Abschaffung von Willensfreiheit 149

III. Fazit 150

**3.** Peter-Alexis Albrecht | Sir John Thomas (eds.)  
**Strengthen the Judiciary’s Independence in Europe!** ... 151  
2009 | BWV

PETER-ALEXIS ALBRECHT

**Introduction: Strengthen judicial Independence in Europe!** ..... 153

Chap. 1: Expectations to Strengthen Judicial Independence

PETER-ALEXIS ALBRECHT

**Could an independent Judiciary be a Counterbalance to the Erosion of European Principles of Criminal Law?** ..... 159

I. The lost Legacy: The Erosion of European Principles of Criminal Law 159

1. The guiding Principle: Principle of a constitutional based Law 159

(*nulla poena sine lege – stricta, praevia, certa, scripta*)

2. Central Concepts of the European Enlightenment 160

a) Concept of Culpability 160

b) Concepts of Proportionality, Mandatory Prosecution (Principle of procedural Legality), Public Criminal Justice System, and Fair Trial 161

II. The judicial Power’s Deficiencies on the national and supranational Levels 162

1. The Dominance of the Executive and the marginal Position of the Judiciary using the Example of the German Criminal Justice System 162

a) An “Informalization” of criminal Proceedings and executive Law 162

b) Questionable Modernization: Economizing the Judiciary 163

c) Decoupling the Judiciary from rule-of-law Topics and resetting Goals of criminal Proceedings 164

(1) Competition in Prevention 164



(2) Tendency to maintain Secrecy	164
(3) Formalized Judges’ Provisos	165
(4) Economized Goals and Methods of Proceedings	165
(a) Consensualization	165
(b) Regulation on Chief Witnesses	167
2. The marginal Position of the Judiciary in the European Context	167
a) The Judicial Power has no Control Function	168
b) Hollowing out of the Principle of Democracy	168
c) Erosion of Independence using the Example of Election of Judges	
(Terms and Re-election at the ECJ and ECHR)	170
III. The national and supranational Legislatures’ need to act regarding the Creation	
of a unified European Criminal Code	171
1. First Requirement: Strengthening of Democracy and Activation of parliamentary Control	171
2. Second Requirement: Set up judicial Controls on the powerful European Executive	171
3. Third Requirement: Broad Support of legal-political and academic Initiatives to create	
a Legal Consciousness amongst the European Public	172
4. Fourth Requirement: Protect and support European Legal Principles as the Standard for	
a European Criminal Code restricted to its Core	173

THOMAS GROSS

<b>German constitutional Expectations. . . . .</b>	<b>174</b>
I. Introduction	174
II. Constitutional Conditions	174
1. The Principle of Democracy	175
2. The organizational Dimension of judicial Independence	176
3. The Separation of Powers	176
III. Legal-political Background	177
1. Fear of the Power of Judges?	177
2. Particular Trust in the Executive?	178
3. National Introvertedness?	178

TILL STEFFEN

<b>Autonomy for the Judiciary – political Expectations . . . . .</b>	<b>180</b>
Introduction	180
Expectation 1:	
The Quality and Independence of the judicial Personnel profits from the Executive’s	
Personnel Selection Autonomy	180
Expectation 2:	
The Citizens profit from a further Increase in judicial Efficiency	181
Expectation 3:	
The Weight of the Judiciary’s Voice profits from Participating in Budgeting Processes	182
Expectation 4:	
The legal-political Debate in and outside of the Judiciary profits from a Revival through	
the Introduction of judicial Autonomy	184
Conclusion	184

Chap. 2: European Trends and Constitutional Framework for Judicial Self-governance

ERIC ALT

**Following European Trends: Challenges and Choices to be made . . . . . 185**

Introduction . . . . . 185

I. European Trends . . . . . 185

1. The Standards of the European Court of Human Rights . . . . . 185

2. Trends that were developed within the Council of Europe . . . . . 186

3. Creation of new self-governed Bodies in several Member States . . . . . 186

II. Challenges . . . . . 187

1. Creation of a Consensus on Standards of Conduct . . . . . 187

2. Establishing fair Standards of Performance . . . . . 187

3. Examining the Failure of Judiciary Systems . . . . . 188

III. Choices . . . . . 188

1. The Role of Public Prosecutors in a self-governed Judiciary . . . . . 188

2. Composition of the High Council for the Judiciary . . . . . 189

3. Autonomy of Court Administration . . . . . 189

Conclusions . . . . . 189

Annex: Elements of a European Statute of the Judiciary (Medel, 1993) . . . . . 190

GIOVANNI SALVI

**Self-government and Constitutional Law: The Italian Experience . . . . . 191**

I. Deep Roots – The Importance of Constitutional Court Rulings . . . . . 191

II. CSM’s Structure – Interactions with the institutional System . . . . . 192

III. Judges and Prosecutors – the Rationale for a single Body . . . . . 192

IV. CSM’s high Responsibilities – an extended Perspective . . . . . 193

V. The Roots of a permanent Clash . . . . . 194

VI. The Relationship with the legislative Power . . . . . 195

VII. CSM as a self-regulating Body – the Relationships between the President of the Republic, the CSM’s Assembly and the Vice-President . . . . . 196

VIII. The Minister of Justice . . . . . 197

IX. The CSM’s Role in Organizing the Offices: the Tabular System (“Tabelle”) . . . . . 197

X. Different Aspects of Independence: the extra-judicial Appointments . . . . . 198

XI. Autonomous Government as a Circuit, starting from the Bottom . . . . . 198

ORLANDO AFONSO

**Political Power and Judicial Power: The Portuguese Model . . . . . 201**

I. The Dispraise of the Judiciary as a Threat to Democracy . . . . . 201

1. A European History . . . . . 201

2. Independence as a Guarantee of Human Rights and the Rule of Law . . . . . 203

3. The conflictuous Relationship between political and judicial Power – an inherent Problem to the System . . . . . 203

II.	European Efforts on Strengthening the Independence of the judicial Power	205
1.	Exemption	205
2.	Impartiality	205
3.	Independence	205
III.	Opinions of the Consultative Council of European Judges (CCJE)	206

Chap. 3: Models of Judicial Self-Governance

LORD JUSTICE SIR JOHN THOMAS

<b>Some Perspectives on Councils for the Judiciary. . . . .</b>		<b>208</b>
I.	Incipient Considerations	208
1.	The Separation of Powers	208
2.	The Tasks necessary to maintain an independent Judiciary	208
3.	The applicable Considerations	209
4.	Common Problems and Objectives, but different Solutions	209
II.	Specific Tasks of Councils for the Judiciary	210
1.	Appointment, Promotion and Career Development	210
2.	Codes of Conduct and Discipline	211
3.	Training	211
4.	Court Administration	212
5.	Protection of the Image of Justice	212
III.	Conclusion	213

JOAQUIN BAYO-DELGADO

<b>Practical Experiences of a self-governed Judiciary: The Spanish Model. . . . .</b>		<b>214</b>
I.	Survey of Self-governance’s Elements in the Spanish Judiciary	214
II.	The Assembly of Judges as the Foundation of Self-governance	214
1.	Organisation of the Spanish Judiciary	214
2.	Functions and Competencies of the General Assembly	215
3.	Functions and Competencies of the Sectoral Assembly	215
4.	The Chief Judge’s Role	216
III.	Governing Chambers as an additional Element of Self-governance	218
1.	Formation and Composition of the Governing Chambers	218
2.	Competencies of the Governing Chambers	218
a)	Minor Disciplinary Measures	218
b)	Rules of Distribution and Substitution	218
3.	Reformatory Efforts on Decentralising the Judiciary	219

CHRISTOPH FRANK

<b>Judicial Self-governance: A Role Model for Germany. . . . .</b>		<b>220</b>
I.	Introduction and Outline of Description	220
II.	Status of the Judiciary	220
III.	Practical Situation of the Judiciary	221
1.	Overload due to increasing Cases and simultaneous Deficiency in Personnel	221
2.	Consequences of inadequate Staffing	221
IV.	Position of the German Justice System in Comparison to the Rest of Europe	222

V. Status of the political Discussion 222

VI. The Two-pillar Model of the German Judges Association (DRB) 223

VII. Chances of Realizing the Goal 223

HORST HAEUSER

**Self-governance within the Courts: vertical versus horizontal . . . . .** 225

I. Historical Continuity of a hierarchical judicial Structure 225

II. System-inherent Adaptation Mechanisms of Judges 226

III. The Executive Committee as a first Step toward a self-governing Judiciary 227

IV. Strengthening judicial Self-responsibility 227

V. De-Hierarchization of the Justice System 228

VI. Conclusion 230

HANS-ERNST BOETTCHER

**Away from Napoleonic and Wilhelminian Models,  
to a democratic Organization of the Courts in Germany! . . . . .** 231

I. General Abjectness and few Highlights in the Status Quo 231

1. The Regulation of the Reich’s Justice Minister in 1935 as the Crutch  
of the current judicial Organization 231

2. Points of Light in the Darkness 232

II. A fundamental Reform of the Judiciary’s Internal and its Relationship to the Government and  
Parliament is also on the Agenda in Germany 233

III. How should this be begun? 235

For further information 235

Chap. 4: The Organization of Judicial Self-governance:  
Selection, Assessment and Promotion

GIOVANNI SALVI

**The Italian System of “Open Roles”: Assessments within autonomous  
Career Structures in a self-governed Judiciary . . . . .** 237

I. Practice of Judiciary Assessments 237

1. Selection of Magistrates 237

2. Deficits of Assessing judicial “Professionalism”: historical Review and Need for Reform 237

a) Deficits of professional Assessment 237

b) Historical Development of the Magistrate’s Career Structure 238

c) The Italian System of Assessment in Opposition to other European Models 239

d) Reactions of the CSM (High Council for the Judiciary) 240

3. The System of “Open roles” 241

4. Executives as Subjects of Assessment 243

II. Professional Training 244

III. Framework for Disciplinary Measures 245

CARSTEN LOEBBERT

**Neither Fear nor Hope – personal and structural Conditions of a self-governed Judiciary . . . . .** 246

I. Selection of Judges 246

1. The Status Quo: executive Dominance 246

2. Judicial Selection Committees and judicial Administration Councils as a Way out 247

II. The Career Path Development of Judges 248

1. The Status Quo: A Discrepancy between normative Ideals and Reality 248

    a) The “Hierarchization” of the Corps of Judges 248

    b) Evaluations as a Means of Controlling 248

    c) The Incompatibility of Promotion Systems and judicial Independence: a continual Problem 250

2. The horizontal Model as a Solution: a Thought Experiment 251

III. Conclusion 252

EDGAR ISERMANN

**De-Hierarchization of Personnel Administration: Various Reform Possibilities within the German Judiciary . . . . .** 253

I. General Remarks 253

1. Estrangement between Judiciary and Politics 253

2. Defining the Borders between “Self-administration” and “external Administration” 253

3. Demand for a new Understanding of the Perception of administrative Tasks 253

4. Greater Acceptance through more Self-administration in Personnel Matters 253

5. Area of Conflict between Self-governance and Quality Control 253

6. Some regional judicial Administrations as Role Models 254

II. Overview of the Practice of Personnel Administration in the Regions 254

1. Competency in the Selection of judicial Trainees (Appointment) 254

2. Competency in Removing Judges in the Probationary Period and Appointing Judges for permanent Positions 254

3. Competency in Dismissing upon Request and Transferring life-long Judges to Retirement 254

4. Competency in Promoting Judges 254

5. Competency in first Evaluations, in second Evaluations/Who has the “last Word”? 255

6. Competency in Delegating Judges in the Probationary Period to District Courts or to the Public Prosecutor’s Office (depending on the Region) 255

7. Competency in Delegating and Transferring life-long Judges 255

III. Implications for a stronger Self-administration through more Self-responsibility 255

1. Appointment Procedures 255

2. Permanent Appointments 256

3. Promoting Judges 256

4. Evaluations 256

5. Strengthening judicial Participation 256

6. An Appeal for the De-Hierarchization of the Personnel Administration 257

Chap. 5: The Role Played by the Public Prosecutor’s Office within a Self-governed Judiciary

ANTÓNIO CLUNY

**Autonomy and Self-governance of the Portuguese Public Prosecutor’s Office. . . . .**258

I. Historical Background . . . . . 258

II. Building an independent Judiciary . . . . . 258

1. Influences of other European Countries on the Portuguese Judiciary . . . . . 259

2. Developments within the Portuguese Republic . . . . . 259

III. Function of the Public Prosecutor’s Office within the Portuguese Judiciary . . . . . 260

1. Organisation of the Public Prosecutor’s Office . . . . . 260

2. Appointments, Transfers and Promotions . . . . . 261

3. The Public Prosecutors Office as a “Body of Justice”: Exclusion of executive Intervention due to internal Structures of Subordination . . . . . 261

4. Guarantees of Ensuring internal Independence: The right to refuse improper Instructions . . . . . 262

IV. Deficits in Implementing the Independence of the Public Prosecutors Office . . . . . 262

V. Legislative Obligations . . . . . 263

KLAUS PFOERTNER

**The German Public Prosecutor’s Office: a political Marionette? A need for Independence! . . . . .**264

GERHARD ALTVATER

**Emancipation of the Public Prosecutor’s Office as a Contribution to judicial Independence. . . . .**270

I. Starting Point . . . . . 270

II. Determining the Public Prosecutors’ Role in the Judiciary . . . . . 270

III. Constitutional Framework for the Independence of the Public Prosecutors . . . . . 270

1. Wording . . . . . 271

2. Jurisprudence of the Federal Constitutional Court (BVerfG) . . . . . 271

3. No Assignment of the Public Prosecutors to the Executive due to the Nature of the Subject . . . . . 271

4. Conclusion . . . . . 272

IV. Pros and Cons on the Concept of an “independent Public Prosecutors” . . . . . 272

1. Consequences of the Demand for personal Independence for the Public Prosecutors . . . . . 272

2. The term of Public Prosecutor as a “political Civil Servant” . . . . . 273

3. Authority of the Justice Minister to give Directives . . . . . 273

V. Conclusion . . . . . 274

Chap. 6: A Code of Conduct as a Means of Limitation the Judicial Gain in Power

ION COPOERU

**Is There Any Place for Ethics? Implementing the Deontological Code of Judges and Prosecutors in Romania . . . . .**275

I. Political Background of Creating a Consensus on Standards of Conduct . . . . . 275

II. Reasons for the Judiciary’s Crisis . . . . . 276

III. Approach of the Research	276
IV. Goals, Methods and Results of the Research	277
1. First Goal: Increasing the Level of Awareness of the Deontological Code of Judges	277
2. Second Goal: Creation of a new Culture of Organisation	278
V. Conclusions	278
1. Existing Problems	279
2. Reasons for half-hearted Measures	279
VI. Future Prospects: Potential of ethic Standards as Foundation for a self-governed Romanian Judiciary	279

ELISABETH KRETH

<b>Ethics of judicial Behavior</b>	280
I. Ethics and judicial Independence	280
1. The legal Organization of judicial Independence	280
2. The Interdependence between public Trust in Jurisprudence and the Acceptance of judicial Decisions	280
3. Judicial Power in Organizing Trials and Leeway in Applying the Law	281
II. Impetuses from other Countries	282
III. Standards of judicial Behavior – a Solution for Germany, too?	282
1. First Steps	282
2. Requirements for a judicial Ethic	283
3. Strengthening the Self-perception of Judges through judicial Ethics	283
IV. Perspectives	284

ULRICH BALTZER

<b>The Specter of “judicial Ethics”</b>	285
I. International Efforts to codify judicial Ethics	285
II. Judicial Ethics and legal Regulations in Germany	286
1. Taking an Oath according to § 38 I DRiG	286
2. Diverging Experiences with the Reality of judicial Duties	286
3. Historical Experiences	287
4. Judicial Ethics in Times when Neuroscience is Eliminating Freedom of Will	288
III. Conclusion	289

Final Remarks

STEFAN BRAUM

<b>European Images of Justice</b>	291
I. The Need for Impartiality and Independence	291
II. European Framework of Judicial Cooperation	291
III. Last Exit: Strengthening judicial Control in Europe	292

<b>Appendix</b> .....	293
Consultative Council of European Judges (CCJE): Opinion no. 10 (2007)	293
<b>CONTENTS</b>	294
<b>I. INTRODUCTION</b>	295
<b>II. General mission: to safeguard the independence of the judiciary and the rule of law</b>	296
<b>III. MEMBERSHIP: to enable an optimum functioning of an independent and transparent council for the judiciary</b>	297
III.A. A Council for the Judiciary composed by a majority of judges	297
III.B. Qualifications of members	298
III.C. Selection methods	298
III.C.1. Selection of judge members	298
III.C.2. Selection of non-judge members	299
III.C.3. Selection of the Chair	299
III.D. Number of members and duration of their mandate	300
III.E. Status of members	300
<b>IV. RESOURCES (TO ENSURE FINANCING, PERSONNEL, TECHNICAL EXPERTISE) AND LEGITIMATE DECISIONS OF THE COUNCIL FOR THE JUDICIARY</b>	300
IV.A. Budget and staff	300
IV.B. Decisions of the Council for the Judiciary	300
IV.C. Technical expertise	301
<b>V. EXTENSIVE POWERS in order to guarantee the independence and the efficiency of justice</b>	301
V.A. Selection, appointment and promotion of judges	302
V.B. Professional evaluation of judges	303
V.C. Ethics and discipline of judges	304
V.C.1. Ethics	304
V.C.2. Discipline	305
V.D. Training of judges	305
V.D.1. Initial training	306
V.D.2. Continuous training	306
V.E. Budget of the Judiciary	307
V.F. Court administration and management	307
V.G. Protection of the image of justice	308
V.H. Possibility to provide opinions to other powers of state	308
V.I. Co-operation activities with other bodies on national, European and international level	309
<b>VI. THE COUNCIL FOR THE JUDICIARY IN SERVICE OF ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY OF THE JUDICIARY</b>	309
Summary of the Recommendations and conclusions	311
A. In general:	311
B. On the composition of the Council for the Judiciary:	311
C. On the functioning of the Council for the Judiciary:	311
D. On the powers of the Council for the Judiciary:	312
Berlin Appeal of European Judges and Public Prosecutors:	313
Judges' Associations demand institutional Independence	314
Justice for the Price of a Hot Dog	315
Objections from important Jurists	315
"We need a new Type of Judge" – A new Approach toward judicial Self-governance	316
Contributors	317



**4.** Freie und Hansestadt Hamburg – Die Justizbehörde  
**Autonomie: Perspektive für die Justiz?! .....319**  
KritV 2009 | Heft 3 | S. 225–265

ERSTER ABSCHNITT: ECKPUNKTE FÜR EIN MODELL DER AUTONOMIE DER JUSTIZ

Teil 1: Dokumentation und Bericht der Tagung am 6. Juni 2009 in Hamburg

A. Den Eckpunkten zugrundeliegende Kernideen 321

    I. Autonomie der Judikative – von der Exekutive 321

    II. Mitwirkung aller Justizangehörigen in den Gremien einer autonomen Justiz 321

    III. Flache Hierarchien und Dezentralisierung 322

    IV. Rolle des Richters: Organ der Rechtsprechung und Akteur der autonomen Justizverwaltung 322

    V. Größere Transparenz bei Personalentscheidungen im Bereich der Richterinnen und Richter 322

B. Die Eckpunkte des Modells im Überblick 322

    I. Unterschiedliche Autonomiekonzepte für Gerichte und Staatsanwaltschaften 322

    II. Konzept einer Autonomie für die Gerichte 323

        1. Struktur einer Autonomie für die Hamburger Gerichte 323

            a) Justizwahlausschuss (JWA) 323

            b) Justizpräsidentin oder Justizpräsident (JP) und Justizverwaltungsrat (JVR) 323

        2. Veränderung der Verwaltungs- und Dienstaufsichtsstrukturen in der Gerichtsverwaltung 324

        3. Möglichkeiten der Dezentralisierung 324

        4. Schaffung aussagekräftiger Beurteilungsrichtlinien und differenzierter Anforderungsprofile und Beurteilungsrichtlinien für Richterinnen und Richter sowie für Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung 325

        5. Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit 325

    III. Konzept einer Autonomie für die Staatsanwaltschaften 325

        1. Fachliche und verfassungsrechtliche Vorfragen 325

            a) Fachliche Erwägungen 325

            b) Verfassungsrechtliche Erwägungen 326

        2. Elemente einer Autonomie für die Hamburger Staatsanwaltschaften 326

C. Die Eckpunkte des Konzepts einer Autonomie für die Gerichte im Einzelnen 327

    I. Der Justizwahlausschuss 327

        1. Aufgaben 327

        2. Zusammensetzung 327

            a) Allgemeines 327

            b) Unterschiedliche Ausgestaltungen des JWA 328

                aa) Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung von Richterinnen und Richtern 328

                bb) Ernennung von Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Direktorinnen und Direktoren 329

                cc) Wahl des JP und der Mitglieder des JVR 329

3. Wahl der Mitglieder	330
a) Bürgerliche Mitglieder	330
aa) Passives Wahlrecht	330
bb) Wahl durch die Bürgerschaft	330
b) Aus der Justiz stammende nicht-bürgerliche Mitglieder	330
aa) Passives Wahlrecht	330
bb) Wahl durch die Bürgerschaft	330
cc) Nach Wahl durch und auf Vorschlag der Amtskollegen	331
c) Anwaltliche Mitglieder	331
aa) Passives Wahlrecht	331
bb) Wahl durch die Bürgerschaft	332
d) Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber	332
4. Amtszeit und Wiederwählbarkeit	332
5. Rechtsstellung der Mitglieder	332
6. Verfahren	332
7. Erforderliche Gesetzesänderungen	333
II. Justizpräsident und Justizverwaltungsrat	333
1. Aufgaben	333
a) Innere Ordnung der autonomen Justiz	333
b) Wahrnehmung der Personalverantwortung für alle Angehörigen der autonomen Justiz	334
c) Haushaltsangelegenheiten	334
d) Qualitätsmanagement und -sicherung der Gerichte	334
e) Steuerung und Controlling	334
f) Fortbildung aller in der autonomen Justiz Beschäftigten	334
g) Erstellung von Anforderungsprofilen und Beurteilungsrichtlinien für alle in der autonomen Justiz Beschäftigten	334
h) Mitwirkung beim Erlass justizrelevanter Gesetze und Verordnungen	334
i) Erlass von Rechtsverordnungen für den Bereich der autonomen Justiz	335
2. Die Aufgabenteilung zwischen JP und JVR	335
3. Zusammensetzung des JVR	336
4. Wahl	337
a) Passives Wahlrecht	337
b) Wahl durch den JWA	337
5. Amtszeit und Wiederwählbarkeit	337
a) JP	337
b) Mitglieder des JVR	337
6. Rechtsstellung innerhalb der autonomen Justiz	338
7. Stellung im Verfassungsgefüge	338
8. Erforderliche Gesetzesänderungen	339
III. Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit	339

Teil 2: Verlauf der Tagung

Grußwort von Peter-Alexis Albrecht (Goethe-Universität)	342
---	-----

Teil 3: Abschlussberichte der einzelnen Arbeitsgruppen

I. Bericht aus der Arbeitsgruppe 1 „Personal“	345
1. Justizwahlausschuss	345
2. Befristete Vergabe von Leitungsfunktionen	346
II. Bericht aus der Arbeitsgruppe 2 „Dezentralisierung“	347
III. Bericht aus der Arbeitsgruppe 3 „Haushalt“	349
IV. Bericht aus der Arbeitsgruppe 4 „Struktur“	351
1. Justizwahlausschuss (JWA)	351
2. Justizverwaltungsrat (JVR)/Justizpräsident (JP)	352
3. Aufgabenverteilung zwischen JVR/Gerichten	352
4. Abschließende Meinungsäußerungen	352
V. Bericht aus der Arbeitsgruppe 5 „Staatsanwaltschaft“	353
4. Zusammenfassung	355

ZWEITER ABSCHNITT: ECKPUNKTE FÜR EIN MODELL DES ABBAUS  
VON AUTONOMIE DER WISSENSCHAFT

Bonner Thesen .....	357
---------------------	-----

5.

Projektgruppe „Richterliche Selbstverwaltung“

**Brandenburgische Erwägungen für eine Stärkung  
der Autonomie der Dritten Gewalt .....** 361

KritV 2011 | Heft 2 | S. 119–135

A. Erster Schritt: Sachverständige Beratung zum gemeinsamen Richtergesetz der Länder Berlin und Brandenburg (1. Arbeitspapier)	363
Der Entwurf im Überblick	364
Im Einzelnen	364
B. Zweiter Schritt: Erwägungen für eine Stärkung der Autonomie der Dritten Gewalt (2. Arbeitspapier)	366
ERSTENS	
Gewaltenteilung: Gewaltenverschränkung versus Gewaltenkontrolle?	366
CONTRA	366
Das deutsche System der Gewaltenteilung ist eines der Gewaltenbalance	366
Die Exekutive hat nach Maßgabe einer Fülle von Gesetzen für die Dritte Gewalt verwaltungsmäßige Dienstleistungen zu erbringen	366
Die Sorge um Gewährleistung funktionierender Rechtsprechung ist Aufgabe der Exekutive	367
Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung bedingt keine Eigenständigkeit in der Verwaltung der Judikative	367

PROjektgruppe	367
Gewaltenkontrolle: Justiz ist ausschließlich Sache der Dritten Gewalt	367
Gewaltenkontrolle effektivste Funktionsgarantie der Freiheit	367
Gewaltenteilung impliziert Spannungsverhältnis, nicht Harmonie	368
Parteiendemokratie führt zur Gewalthehäufung und schwächt den Kontrollansatz	368
Unvereinbarkeit von exekutiver Prägekraft und Kontrollauftrag der Dritten Gewalt	368
Rechtspolitische Konsequenzen aus Sicht der Berufsverbände der Dritten Gewalt	369
ZWEITENS	
Einbuße an demokratischer Legitimation durch Selbstverwaltung <u>versus</u> Demokratiestärkung durch unmittelbare Mitwirkung der Parlamente bei der Richterwahl	369
CONTRA	369
1. Parlamentarische Kontrolle verlangt Regierungsverantwortung	369
Letztverantwortung der Regierung für alle exekutiven Aufgaben	369
Verselbständigung der Justizverwaltung ist Beschneidung des Kompetenzbereichs des Parlaments	369
2. Selbstverwaltung führt zu Einbuße an demokratischer Legitimation	370
Justizverwaltung ist nicht von der richterlichen Unabhängigkeitsgarantie erfasst	370
Unkontrollierte Justizverwaltung wird illegitimes Machtzentrum	370
Nur Rechtsprechungsaufgaben gebührt das verfassungsrechtliche Unabhängigkeitsprivileg	370
Justizielle Verwaltungstätigkeit erfordert dauerhafte parlamentarische Kontrolle mittels des Prinzips der Regierungsverantwortung	370
PROjektgruppe	371
1. Parlamentarische Kontrolle ist im Modell der Selbstverwaltung garantiert	371
Kein Omnipotenzanspruch der Exekutive für Verwaltungsaufgaben	371
Demokratische Legitimation mittels direkter Kontrolle durch das Parlament	371
Größere Sachnähe für justizspezifische Verwaltung ohne exekutive Einflussnahme	372
2. Demokratiestärkung durch unmittelbare Mitwirkung des Parlaments bei der Richterwahl	372
Modell der direkten demokratischen Legitimation durch das Parlament	372
Kein Demokratiedefizit durch Selbstverwaltung	372
DRITTENS	
Exekutive als „Gewährleister“ von Justizdienstleistungen <u>versus</u> Verantwortung für eigene Organisationsstrukturen als Ausdruck institutioneller Autonomie	373
CONTRA	373
1. Verzicht auf Regierungsstimme ist ein Nachteil in der Haushaltsdebatte	373
2. Sachkonflikte bleiben auch in der Selbstverwaltung die gleichen	374
3. Missstände drohen primär durch Machthäufung bei den Obergerichtspräsidenten	374
PROjektgruppe	374
1. Haushaltsautonomie als Ausdruck der Selbstorganisation	374
2. Selbstverwaltung ist sachgerecht für eine effiziente Ressourcenverwaltung	375
3. Psychologie der Unabhängigkeit erfordert die Befreiung vom Zugriff politischer Steuerungslogik der Exekutive	375
Abschaffung von machtbesezten Hierarchiestrukturen	375
Der psychologische Vorteil: Eine Richterschaft ,ohne Hoffnung und Furcht‘	376

VIERTENS	
Gefahr gesellschaftlicher Isolierung <u>versus</u> Legitimationszugewinn für die Justiz durch Vertrauensstärkung	376
CONTRA	
Einbindung in das Staatsgefüge verpflichtet Richterschaft zur Anpassung an gesellschaftliche Erwartungen	376
Exekutive als notwendiger Vermittler gesellschaftlicher Anforderungen an die Dritte Gewalt	377
PROjektgruppe	
Autonomie ermöglicht Verantwortung und schafft Vertrauen	377
Justizressourcen stehen nicht in Konkurrenz zu staatspolitischen Zielen	377
Keine exekutive Vermittlung des Volkswillens	377
Die Justiz muss ohne politische Rücksichtnahme mit einer Stimme sprechen	378

6.	Deutsche Bund-Länder-Kommission	
	<b>Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa</b> .....	379
	KritV 2014   Heft 4   S. 337–386	

<b>Editorial</b> .....	381
------------------------	-----

DEUTSCHE BUND-LÄNDER-KOMMISSION ‚JUDICIAL SYSTEM‘ (2011–2014)	
<b>Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa</b> .....	387

GERMAN FEDERAL-LÄNDER-COMMISSION ‚JUDICIAL SYSTEM‘ (2011–2014)	
<b>Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe.</b> .....	387

A.	<b>Die deutsche Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘ (2011–2014)</b>	387
A.	<b>German Federal-Länder-Commission ‘Judicial System’ (2011–2014)</b>	389
B.	<b>Frageleitfaden für die vier Ländergespräche : Niederlande, Italien, Polen, Schweiz</b>	391
B.	<b>Guidelines for the four country discussions: The Netherlands, Italy, Poland, Switzerland</b>	391

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

Themenkomplex 1: Entwicklung und Erfahrungen mit autonomen Organisationsstrukturen der Justiz		
•	Reasons for and Intention Behind Creating an Independent Judiciary/ Gründe und Ziele für eine unabhängige Justiz	391
•	Communication between Parliament, the Judiciary and the Ministry of Justice/ Kommunikation von Legislative, Judikative und Justizministerium	392
•	Budgetary Powers/Budgetrecht	392

## Topic 2: Human Resource Management

## Themenkomplex 2: Personalwesen

- Appointment and Recruitment/Einstellung und Rekrutierung 392
- Professional Training/Fortbildung 392
- Professional Assessment, Evaluation and Promotion/Beurteilungswesen und Beförderung 393
- Compensation/Besoldungssystem 393
- Disciplinary Procedures/Disziplinarrecht 393

## Topic 3: Efficiency and Quality Assurance

## Themenkomplex 3: Effizienz und Qualitätssicherung

- Methods of Quality Assurance/Verfahren zur Qualitätssicherung 393
- Participation of Judges/Partizipation der Richter 394

## Topic 4: The Judiciary and the Public

## Themenkomplex 4: Justiz und Öffentlichkeit

- Who represents the judiciary?/Wer vertritt die Justiz in der Öffentlichkeit? 394
- Communicating with the media/Umgang mit Medien? 394
- Has the self-government of the judiciary had any (positive) effect on its reputation?/  
Hat sich die Unabhängigkeit der Justiz positiv auf ihr Ansehen der Justiz ausgewirkt? 394

## Topic 5: Public Prosecution Department

## Themenkomplex 5: Staatsanwaltschaft

- Role of the public prosecution within the judiciary/  
Stellung der Staatsanwaltschaft im System der Justiz 394
- Are there reform endeavours?/Gibt es Reformbestrebungen? 394

**C. Länderspezifische Protokollzusammenfassungen nach Frage-Topics:****Niederlande (I), Italien (II), Polen (III), Schweiz (IV) 395****I. Niederlande 395**

## Topic 1: Autonomie und Legitimation

- Pragmatismus als Motor 395
- Effizienz als Motiv und Ziel 395
- Betriebswirtschaftlicher Fokus 396
- Eigenverantwortung durch Budgetrecht 396
- Keine direkte demokratische Legitimation des Rates 396
- Verdeckte Kooptation bei der Ernennung neuer Mitglieder 396
- System vor Individuum 396
- Fehlende Tragfähigkeit 396
- Vernachlässigung der Qualität 397
- Positive Bilanz des Justizministeriums 397

## Topic 2: Personalwesen

- Personalhoheit liegt bei den Gerichten 397
- Enthierarchisierung bei der Besoldung 397
- Reduziertes Beurteilungssystem 397
- Restriktives Disziplinarrecht 397

## Topic 3: Effizienz und Qualität

- Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und finanzieller Ausstattung 398
- (Mit-)Verantwortung für das Funktionieren der Gerichte bei Richtern 398

Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und Ausbildung	398
Fehlende Partizipationsmöglichkeiten	398
Furcht vor Qualitätsabnahme	398
Korrelation zwischen Partizipation und Qualität	398
Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit	
Bemühung um Transparenz und Akzeptanz	399
Einbindung aller Gerichtszweige in die Öffentlichkeitsarbeit	399
Bestrebungen um rechtliche Informierung der Gesellschaft	399
Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft	
Aufgabenverschiebung durch Modernisierungsprozess	399
Modernisierungsprozess des Justizsystems vollendete die Trennung	399
Zuordnung zum Justizministerium	399
<b>II. Italien</b>	<b>400</b>
Topic 1: Autonomie und Legitimation	
Autonomie als universales Prinzip	400
Reaktion auf geschichtliche Erfahrungen	400
CSM als Garant justizieller Autonomie	400
Fokus auf Abwehr exekutiver Einflussnahmen	401
Duales System der Verantwortlichkeit: System der zwei Akteure	401
Aufgaben des Justizministeriums	401
Aufgaben des obersten Gerichtsrates und der Justizräte	401
Kopplung der Qualität der Zusammenarbeit zweier Akteure an politische Verhältnisse	401
Topic 2: Personalwesen	
(Eingeschränkte) Personalhoheit des Rates	401
Lückenloses System der Beurteilung	402
Trennung von Laufbahn und Besoldung	402
Abbau von Hierarchien	402
Ausuferndes Disziplinarwesen	402
Zentralisierung der Fortbildung	402
Topic 3: Effizienz und Qualität	
Effizienz und Qualität der Rechtsprechung als Ziele des Obersten Justizrats	402
Beteiligung der Richterschaft über Justizräte	403
Begriffliche Unschärfe von Quantität und Qualität mittels einseitiger Fokussierung auf Statistiken	403
Überlange Prozessdauer Mittelpunkt der Effizienzdebatte	403
Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit	
CSM als Schutzschirm	403
Politisierung als Folge	403
Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft	
Autonomie durch historische Erfahrungen	403
Vollständige Autonomie der Staatsanwaltschaft als Bestandteil der Dritten Gewalt	404
Reformbemühungen von Seiten der Politik	404
<b>III. Polen</b>	<b>404</b>
Topic 1: Autonomie und Legitimation	
Wandel vom Zwangssozialismus zur Demokratie: Stärkung der Integrität der Rechtsprechung	404
Ausstattung und Stärkung des Landesjustizrats als Verfassungsorgan	405
Aufgaben des Justizrates	405
Zwei Dimensionen: Schutz des Systems, aber nicht Schutz des einzelnen Richters	405

Rücknahme der institutionellen Autonomie auf Gerichtsebene:	
Verwaltungsdirektor vs Gerichtspräsident (Doppelspitze)	405
Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit	405
Neue Sichtweise der politischen Klasse:	
Restriktive Entwicklung für richterliche Autonomie und Selbstverwaltung	406
<b>Topic 2: Personalwesen</b>	
Ernennung und Beförderung als Kernkompetenz des Landesjustizrats	406
Hierarchie in der Vergütung	406
Hervorgehobene Stellung des Gerichtspräsidenten: Hierarchie trotz Autonomie	406
Kontrolle mittels umfangreichen Bewertungssystems	406
Landesjustizrat als Ankläger und Maßstabsetzer	407
Justizministerium als Träger der richterlichen Aus- und Weiterbildung	407
<b>Topic 3: Effizienz und Qualität</b>	
Mittelbare Einbindung der Richterbasis	407
Keine primäre Zuständigkeit des Justizrates für Effizienz- und Qualitätsbemühungen	407
Effizienz mittels Beurteilungen?	407
Dominanz der Statistik führt zur Verzerrung der Wirklichkeit	407
Gerichtsdirektoren und Gerichtspräsidenten als verlängerter Arm des Justizministers	408
<b>Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit</b>	
Außendarstellung kein primäres Ziel	408
Transparenz bedeutet Vertrauen	408
<b>Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft</b>	
Unklare systematische Einordnung	408
Ambivalenz von formaler Unabhängigkeit und interner Hierarchie	409
Funktionsänderung	409
<b>IV. Schweiz</b>	409
<b>Topic 1: Autonomie und Legitimation</b>	
Justizielle Selbstverwaltung in 21 von 26 Kantonen	409
Justizielle Autonomie als Tradition	410
Aktuelle Auslöser für Stärkung der Autonomie (Beispiel Kanton Freiburg)	410
Unabhängige Justiz und moderner Staat als Einheit	410
Hohes richterliches Selbstbewusstsein durch Volks- oder Parlamentswahl	410
Enge Verbindung von Partei und Richteramt	410
Budgetkompetenz als Ausdruck von starker Autonomie	411
Schwerpunkt der Zusammenarbeit: Gerichte-Parlament	411
Selbstverwaltung als übergreifendes Prinzip (incl. Verordnungskompetenz)	411
Machtkonflikte verlagern sich	411
<b>Topic 2: Personalwesen</b>	
Volks- und Parlamentswahl als Eingangs- und Kontrollinstanz:	
Transparenz trotz Parteiendominanz	412
Wenig Besorgnis parteipolitischer Ausrichtung richterlicher Entscheidungen	412
Keine justizinternen Aufstiegsmöglichkeiten: politische Zugehörigkeit dominiert die Laufbahn	412
Richterwahl auf <i>begrenzte</i> Zeit als Gefahr für die Unabhängigkeit	413
Gefahr bei der Wiederwahl: Die „Schere im Kopf“	413
Kein Einfluss der Judikative auf Personalkosten	413
Unterschiedliche Besoldungsmodelle	413
Verzicht auf Disziplinarrecht bei Wahl auf bestimmte Zeit	413
Verwaltungsfunktion prägt das Bild richterlicher Professionalität	414



Topic 3: Effizienz und Qualität	
Richterliche Verwaltungserfahrung als effizientestes System der Qualitätssicherung	414
Besondere Qualifikation für Richter: Soziale und persönliche Kompetenzen	414
Keine ausgeprägte Qualitätsdebatte, kein Druck durch Statistiken	414
Qualitätsbewusstsein durch Austausch	415
Geschäftsleitung in Kollegialform	415
Basisdemokratie als Modell	415
Parlament als Impulsgeber	415
Kompetenzkonflikte zwischen erster und zweiter Instanz	415
Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit	
Erste Ansätze im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit	416
Professionalisierung als Hilfe	416
Medialer Druck als Einflussfaktor auf die Rechtsprechung	416
Selbstverwaltung als Hemmnis für eine einheitliche Vertretung der Justiz	416
Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft	
Reform des Systems	416
Geteilte Zuständigkeit	416
Faktische Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft	417

English version

<b>C. Country-specific summaries according to question topics:</b>	
<b>    The Netherlands (I), Italy (II), Poland (III), Switzerland (IV)</b>	417
<b>    I. Netherlands</b>	417
Topic 1: Autonomy and Legitimation	
Pragmatism as a motor	417
Efficiency as a motive and goal	418
Business administration focus	418
Self-responsibility via the power of the budget	418
No direct democratic legitimation of the Council	418
Concealed co-optation in the appointment of new members	418
System before individual	419
Lack of capacity	419
Neglecting quality	419
Positive balance of the Ministry of Justice	419
Topic 2: Human Resources	
Authority in human resource questions lies with the courts	419
Getting rid of hierarchy in salary	419
Reduced evaluation system	420
Restrictive disciplinary law	420
Topic 3: Efficiency and Quality	
Correlation between quality of legal practice and financial capacities	420
(Co-)responsibility for the functioning of the courts lies with the judges	420
Correlation between quality of legal practice and education	420
Lack of participation possibilities	420
Fear of a decrease in quality	421
Correlation between participation and quality	421
Topic 4: The Judiciary and the Public	
Efforts towards transparency and acceptance	421

Inclusion of all court branches in public relations work	421
Efforts to inform society about the laws	421
Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutor's Office	
Shifting of tasks due to modernization process	421
Modernization process of the judicial system completes the separation	422
Assignment to the Ministry of Justice	422
<b>II. Italy</b>	422
Topic 1: Autonomy and Legitimation	
Autonomy as a universal principle	422
Reaction to historical experiences	422
CSM as a guarantee of judicial autonomy	423
Focus on defending against executive influences	423
Dual system of responsibility: system of two actors	423
Tasks of the Ministry of Justice	423
Tasks of the Highest Court Council and the judicial councils	423
Connecting the quality of cooperation of two actors to the political situation	423
Topic 2: Human Resources	
The Council's (limited) authority in personnel matters	423
Complete system of evaluation	424
Separation of career and salary	424
Deconstruction of hierarchies	424
Excessive number of disciplinary procedures	424
Centralization of continuing education	424
Topic 3: Efficiency and Quality	
Efficiency and quality of legal practice as the goals of the Highest Court Council	424
Participation of the judges through the judicial councils	425
Unclear terms of quantity and quality due to one-sided focus on statistics	425
Too-long length of proceedings at the center of the efficiency debate	425
Topic 4: The Judiciary and the Public	
CSM as a protective umbrella	425
Politicization as a consequence	425
Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutor's Office	
Autonomy due to historical experiences	425
Complete autonomy of the state prosecutor's office as an element of the third power	426
Reform efforts from politicians	426
<b>III. Poland</b>	426
Topic 1: Autonomy and Legitimation	
Shift from forced socialism to democracy: strengthening of the integrity of legal practice	426
Infrastructure and strengthening of the National Judicial Council as a constitutional organ	427
Tasks of the Judicial Council	427
Two dimensions: protection of the system, but not protection of the individual judge	427
Reduction of institutional autonomy at the court level:	
administrative director versus court president (dual leadership)	427
Discrepancy between claims and reality	427
New perspective of the political class:	
restrictive development for judicial autonomy and self-administration	428
Topic 2: Human Resources	
Appointment and promotion as core competencies of the National Judicial Council	428
Hierarchy in salary	428

Emphasized position of the court presidents: hierarchy despite autonomy	428
Control using extensive evaluation system	428
National Judicial Council as prosecutor and standard-setter	428
Ministry of Justice responsible for judges' education and continuing education	429
Topic 3: Efficiency and Quality	
Indirect inclusion of the judges	429
No primary responsibility of the Judicial Council for efficiency and quality efforts	429
Efficiency using evaluations?	429
Dominance of statistics distorts reality	429
Court directors and court presidents as the extended arm of the Minister of Justice	430
Topic 4: The Judiciary and the Public	
Public relations not a primary goal	430
Transparency means trust	430
Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutors' Office	
Unclear systematic categorization	430
Ambivalence of formal independence and internal hierarchy	430
Change in function	431
<b>IV. Switzerland</b>	431
Topic 1: Autonomy and Legitimation	
Judicial self-administration in 21 of 26 cantons	431
Judicial autonomy as a tradition	431
Current catalyst for strengthening autonomy (example canton Fribourg)	432
Independent judiciary and modern state as a unit	432
High degree of judicial self-confidence due to direct or parliamentary election	432
Close connection between party and judicial office	432
Budget submission competency as an expression of strong autonomy	432
Focus of cooperation: Courts-Parliament	433
Self-administration as an overarching principle (including authority to make regulations)	433
Power conflicts shift	433
Topic 2: Human Resources	
Direct and parliamentary election as entry and control instance: transparency despite party dominance	433
Little concerned about party orientation for judges' decisions	434
No internal judicial possibilities for promotion: political affiliation dominates the career path	434
Judicial election for a <i>limited</i> time as a danger for independence	434
Danger in reelection: self-censorship	434
The judiciary has no influence on personnel costs	435
Different salary models	435
Forgoing disciplinary rights in favor of elections for limited time	435
Administrative function characterizes the picture of judicial professionalism	435
Topic 3: Efficiency and Quality	
Judicial administrative experience as the most efficient system of quality assurance	435
Special qualification for judges: social and personal competencies	436
No substantial quality debate, no pressure using statistics	436
Quality awareness with discussions	436
Directors in the form of colleagues	436
Basis democracy as a model	436
Parliament as an impulse-giver	436
Competency conflicts between first and second instances	436

Topic 4: The Judiciary and the Public

- First attempts in the area of public relations 437
- Professionalization as help 437
- Media pressure as an influence factor on legal practice 437
- Self-administration as a hindrance for a unified representation of the judiciary 437

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

- Reform of the system 438
- Shared responsibility 438
- Factual autonomy of the state prosecutor’s office 438

7.

PETER-ALEXIS ALBRECHT

**Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz** ..... 439

KritV 2014 | Heft 4 | S. 387–449

**Einleitung** 441

**A. Sicherungsmechanismen „Autonomie und Legitimation“** 442

I. Länderspezifische Summeries: 442

- 1. Wirksamster Topos: Logische Konsequenz der Gewaltenteilung ist Autonomie 442
- Autonomie als ‚Geschäftsmodell‘ (Niederlande) 443
- Zielsetzung: ‚historisches Vermächtnis‘ (Italien) 443
- Modell Systemwechsel: ‚Die Revolution frisst ihre Kinder‘ (Polen) 443
- 2. Duale Steuerungs-Systeme für die Dritte Gewalt stören die Autonomie 443
- 3. Budgetrecht für die Dritte Gewalt: Konsequenz von und Ausdruck für Autonomie 444
- 4. Stärke der Legitimation der Dritten Gewalt durch unmittelbare Wahlen 444
- 5. Öffentliche Transparenz der Richterwahl 444
- 6. Gleichberechtigung und Intensität bei der Beteiligung an der Selbstverwaltung 445
- 7. Überschaubare Größe der Selbstverwaltungseinheiten 445

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte 445

- 1. Unterschiedliche ideologische und historische Anknüpfungen: Legitimation durch Wahl versus Legitimation durch Auswahl 445
- 2. Die Dritte Gewalt legitimiert sich eher über Garantien der Unabhängigkeit der Richterauswahl als über über deren parlamentarische Wahl 447
- 3. Befürchtung des Verlustes an Legitimation durch politische Einflüsse bei der Richterwahl 448
- 4. Hohe Legitimation für die Dritte Gewalt ist erforderlich, um schon der Besorgnis von Zugriffen und Eingriffen der Exekutive entgegenzutreten zu können 449
- 5. Hoher Stellenwert parlamentarischer Legitimation in Deutschland 449
- 6. Wirkungen der Stärke der Legitimation für das richterliche Selbstverständnis 450
- 7. Probleme dualer Steuerungsmodelle: Justizministerium versus Richterräte 450

**B. Sicherungsmechanismen im Bereich „Personalwesen“** 451

I. Länderspezifische Summeries: 451

- 1. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern Autonomie 451
- 2. Verzicht auf exekutive Personalsteuerung fördert Autonomie 451

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte 452

- 1. Mangel an intrinsischen Motivationen bei Richtern 452

2. Gefahr der Resignation der Richter im weiteren Verlauf des Berufslebens	453
3. Rahmenbedingungen zur Verbesserung von Motivation und Vermeidung schwarzer Löcher	454
<b>C. Sicherungsmechanismen für „Effizienz und Qualität“ der Rechtsprechung</b>	456
I. Länderspezifische Summeries:	456
1. Positive Einflussfaktoren	456
2. Negative Einflussfaktoren	456
II. Kommentare aus der CCJE-Debatte	457
1. Richterliche Effizienz und deren (behaltsame) Evaluation als Sicherungsmechanismen für Autonomie	457
2. Der Verzicht auf Selbstverwaltung innerhalb der Dritten Gewalt und dessen historische Gründe in Deutschland	458
3. Praktische Strategien zur Stärkung von Autonomie	459
4. Budgethoheit für die Dritte Gewalt	460
<b>D. Sicherungsmechanismen durch Umgang der Justiz mit Öffentlichkeit und Medien</b>	463
I. Länderspezifische Summeries:	463
1. Autonomieschutz durch Selbstverwaltungsorgane	463
2. Länderspezifische Ansätze	464
II. Kommentare aus der CCJE-Debatte	464
1. Unabhängige Richterräte gestalten und verbessern die Kommunikationsfähigkeit der Justiz	464
2. Die Herstellung justizieller Transparenz ist Aufgabe unabhängiger Richterräte	465
3. Erstellung von Regelwerken für öffentliche Kommunikation ist Aufgabe der Richterräte	466
<b>E. Sicherungsmechanismus Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften</b>	466
I. Länderspezifische Summeries:	466
1. Europäischer Grundsatz: Trennung von Staatsanwaltschaften und Gerichten	466
2. Europäischer Trend: Unabhängige Strafverfolgung	467
II. Kommentare aus der CCJE-Debatte	467
<b>F. Conclusio</b>	467

PETER-ALEXIS ALBRECHT

Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence  
of the Judiciary . . . . .

469

<b>Introduction</b>	469
<b>A. Safety Mechanisms in the Area “Autonomy and Legitimation”</b>	470
I. Country-specific summaries	470
1. Most effective topos: logical consequence of separation of powers is autonomy	470
Autonomy as a “business model” (Netherlands)	471
Goal: “historical legacy” (Italy)	471
Model change of system: “the revolution devours its children“ (Poland)	471
2. Dual guidance systems for the third power disrupt autonomy	471
3. Budget right for the third power: consequence of an expression of autonomy	472
4. Strengths of legitimizing the third power using direct elections	472
5. Public transparency of judicial election	472
6. Equality and intensity of participation and self-administration	472
7. Manageable size of self-administrative units	473

II. Comments from the CCJE Debate	473
1. Differing ideological and historical links: Legitimation via election vs. Legitimation via selection	473
2. The third power legitimizes itself more with guarantees of independence in judicial selection than with judges' election by parliament	474
3. Fears of a loss of legitimacy due to political influence during the election of judges	475
4. High degree of legitimation for the third power is necessary in order to counter the concern of executive grasp and influence	476
5. High value placed on parliamentary legitimation in Germany	476
6. Effects of the strength of legitimation for judicial self-understanding	477
7. Problems of dual control models: Ministers of justice instead of judges' councils	478
<b>B. Safety Measures in the Area "Human Resources"</b>	478
I. Country-specific summaries	478
1. Mechanisms of executive personnel control decrease autonomy	478
2. Forgoing executive personnel control promotes autonomy	479
II. Comments from the CCJE Debate	479
1. Lack of intrinsic motivation for the judges	479
2. Danger of judges' resignation in the further course of their careers	481
3. Framework conditions to improve motivation and avoid "black holes"	481
<b>C. Safety Mechanisms for "Efficiency and Quality" of Legal Practice</b>	482
I. Country-specific summaries	482
1. Positive influencing factors	483
2. Negative influencing factors	483
II. Comments from the CCJE Debate	484
1. Judges' efficiency and their (careful) evaluation as a safety mechanism for autonomy	484
2. Forgoing self-administration of the third power and the historical reasons for this in Germany	484
3. Practical strategies to strengthen autonomy	485
4. Budget authority for the third power	486
<b>D. Safety Mechanisms for Judicial Autonomy by Improving Public Perceptions</b>	489
I. Country-specific summaries	489
1. Protection of autonomy with self-administrative organs	489
2. Country-specific approaches	490
II. Comments from the CCJE debate	490
1. Independent judges' councils shape and improve the judiciary's communication abilities	490
2. The creation of judicial transparency is the task of independent judges' councils	491
3. Creation of regulations for public communication is the task of judges' councils	492
<b>E. Safety Mechanisms for Independent State Prosecutor's Offices</b>	492
I. Country-specific summaries	492
1. The European principle of separation state prosecutor's office from the courts	492
2. European trend: independent criminal prosecution	493
II. Comments from the CCJE debate	493
<b>F. Conclusion</b>	493

<b>8.</b>	Mareike Jeschke	
	<b>Justizielle Autonomie in Europa</b>	495
	2016   BWV	
<b>Einleitung</b>		497
<b>Gang der Darstellung</b>		502
<b>A. Die Kommission „Judicial System“ und das Erkenntnisinteresse an justizieller Unabhängigkeit in Europa</b>		505
<b>I. Die Geschichte der Kommission</b>		505
<b>II. Herausarbeitung der „Fragen- und Themensammlung für die Gespräche mit Vertretern der Justiz europäischer Länder“</b>		507
Topic 1: Development and Experience with Autonomous Organizational Structures of the Judiciary		509
Themenkomplex 1: Entwicklung und Erfahrungen mit autonomen Organisationsstrukturen der Justiz		509
Topic 2: Human Resource Management		510
Themenkomplex 2: Personalwesen		510
Topic 3: Efficiency and Quality Assurance		510
Themenkomplex 3: Effizienz und Qualitätssicherung		510
Topic 4: The Judiciary and the Public		511
Themenkomplex 4: Justiz und Öffentlichkeit		511
Topic 5: Public Prosecution Department		511
Themenkomplex 5: Staatsanwaltschaft		511
<b>III. Fortgang der Kommission: Die einzelnen Ländergespräche</b>		512
Mitglieder der Kommission „Judicial System“		512
<b>B. Analyse der Ländergespräche auf der Basis der ausgewählten Themenkomplexe</b>		515
<b>I. Das System der Selbstverwaltung in den Niederlanden, Italien, Polen und der Schweiz</b>		515
1. Der Raad voo de Rechtspraak in den Niederlanden		516
2. Der Consiglione Superiore della Magistratura in Italien		517
3. Der Landesjustizrat in Polen		518
4. Kantonale Gerichtsstrukturen der Schweiz		518
5. Europäische Leitlinien: Die Empfehlungen des CCJE aus den Jahren 1994 und 2007		519
a) Allgemeines		519
b) Die Zusammensetzung des Justizverwaltungsrats		520
c) Die Befugnisse des Justizverwaltungsrats		521

**II. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 1:****Autonome Organisationsstrukturen der Justiz**

	521
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	521
a) Verknüpfung von Modernisierung und Selbstverwaltung	521
b) Pragmatismus als Triebfeder	522
c) Praktikabilität im Vordergrund: Fehlende direkte demokratische Legitimation des Justizrats	522
d) Effizienz als Motiv und Ziel: Betriebswissenschaftlicher Fokus des Justizrats	523
e) Akzentverschiebung vom Individuum zum System	524
f) Eigenverantwortung durch Budgetrecht	525
g) Fehlender Rückhalt für den Justizrat in der Richterschaft	526
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	527
a) Historische politische Erfahrungen als bestimmender Faktor: Fokus auf Abwehr exekutiver Einflussnahme	527
b) Spannungsfeld von Justiz und Politik	528
c) Der CSM im Lichte der Verfassung: Umfassender Garant justizieller Autonomie	528
d) CSM als Identifikationsfigur	528
e) Trennung von System „Justiz“ und Individuum „Richter“	529
f) Autonomie als erstes konstitutives Prinzip	529
g) Machtbalance als zweites konstitutives Prinzip: Das System der zwei Akteure	530
h) Kopplung von Funktionsfähigkeit der Justiz und politischen Verhältnissen	531
i) Fehlende Budgetautonomie als Hindernis vollständiger justizieller Autonomie	531
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	532
a) Neustart als Motiv: Selbstverwaltung als Mittel des Wandels vom Zwangssozialismus zur Demokratie	532
b) Der Landesjustizrat als Symbol des Neustarts und der Autonomie	533
c) Selbstverwaltung der Justiz als Ausdruck und Vollendung von Gewaltenteilung	534
d) Ideal: Kausalzusammenhang zwischen den beiden Dimensionen (richterlich und justiziell) der Unabhängigkeit	535
e) Wirklichkeit: Nur eingeschränkte Befugnisse des Landesjustizrats	536
aa) Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit	536
bb) Bereiche und Befugnisse	537
f) Der Verwaltungsdirektor: (Soll-)Bruchstelle für exekutive Einflussnahme	539
4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	540
a) Autonomie der Gerichte als konstitutives Staatsprinzip	541
b) Autonomie als Erfolgsmodell bei Respektierung der Eigenständigkeit der Systeme	541
c) Grundsatz I: Das Prinzip der umfassenden Autonomie	542
d) Demokratische Legitimation stärkt und verändert das Selbstbild	543
e) Grundsatz II: Das Prinzip der unmittelbaren Autonomie – Selbstverwaltung der Gerichte anstatt Selbstverwaltung der Justiz	544
f) Verschiebung des Kräftekonflikts auf die Instanzen	545
g) Gerichte und Parlament: Spannungsfeld zwischen Kontrolle und konsensualer Zusammenarbeit	546
h) Legitimation durch Effektivität	548
i) Budgetkompetenz als Ausdruck umfassender Autonomie	548
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	550
a) Diversität der Selbstverwaltung: Auslöser und Traditionen als prägende Faktoren	550



b) Justizielle Autonomie als vielschichtiger Begriff:	
unmittelbar vs. repräsentativ – umfassend vs. verwaltungsorientiert	550
aa) Reichweite	551
bb) Bezugspunkt	551
c) Mehrheitliche Entscheidung für duale Steuerungsmodelle	553
d) Notwendigkeit institutionalisierter Sicherung innerhalb der Selbstverwaltung	553
e) Legitimationswirkungen aus dem Prozess der Richterernennung:	
Vorteile demokratischer Elemente für das Selbstbild der Richter	554
f) Legitimationswirkungen aus dem Prozess der Richterernennung:	
Vorteile demokratischer Elemente für das Selbstbild einer autonomen Justiz	556
g) Budgetrecht als Seismograph für die Wirksamkeit der Autonomie	557

### III. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 2:

<b>Personalwesen</b>	557
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	557
a) Hohe Personalautonomie der Gerichte, flankiert durch den Justizrat	557
b) Leitungsfunktion als Leitbild	558
c) Die exponierte Stellung des Verwaltungsrats: Schaltstelle zwischen Justizrat und Gerichte	559
d) Abbau formeller Hierarchie	560
e) Aufbau „informeller“ Kontrolle	561
f) Bemühungen um eine Ausweitung des Disziplinarrechts	562
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	562
a) Personalhoheit des CSM als zentrale Kompetenz	562
b) Nahezu vollständiger Abbau hierarchischer Strukturen	563
c) Lückenloses System der Beurteilung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht	564
d) Extensives Disziplinarwesen	565
e) Zentralisierung der Aus- und Fortbildung	566
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	567
a) Ernennung und Beförderung der Richter als Kernkompetenz des Landesjustizrats	567
aa) Ernennung und Beförderung als Mehrebenen-Prozess	567
bb) Eingeschränkte Verwaltungskompetenz	568
b) Problematische Stellung der Gerichtspräsidenten	568
c) „Kontrolle“ mittels umfangreichen Bewertungssystems	569
d) Ausgeprägte Besoldungshierarchie	570
e) Der Landesjustizrat als Initiator und Betreiber von Disziplinarverfahren	571
4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	571
a) Volks- und Parlamentswahl als Besonderheit und Problembereich des schweizerischen Personalwesens	571
aa) (Erst-)Wahl als Qualitätsproblem	572
bb) Das Erfordernis der Wiederwahl als Gefährdung richterlicher Unabhängigkeit	573
cc) Politisierung der Richterwahl?	574
b) Wahlsystem macht das Beurteilungswesen obsolet	574
c) Abbau von Hierarchien	574
d) Erprobung als Schwerpunkt der Ausbildung: Das Institut des Gerichtsschreibers	575
e) Disziplinarrecht als Ausnahme	576
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (CCJE Working Group)	576
a) Einstellung und Beförderung als Autonomiekennzeichen	576

b) Beurteilungssystem als Einbruchsstelle exekutiver Einflussnahme	577
c) Beurteilungswesen als Motivationsfaktor? Selbstverwaltung als Gegenmodell	578
d) Steuerung durch Disziplinarverfahren	579
aa) Korrelation zwischen Beurteilungs- und Disziplinarwesen	579
bb) Verbindung des Disziplinarrechts mit Effizienz und Qualität	579
e) De-Hierarchisierung als Merkmal von Selbstverwaltungssystemen	580
aa) Abbau von Hierarchien als Kennzeichen von Selbstverwaltung	580
bb) Korrelation von (Besoldungs-)Hierarchien und Beurteilungswesen	580

#### IV. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 3:

<b>Effizienz und Qualitätssicherung</b>	581
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	582
a) Qualitätssteigerung als zentrales Anliegen der Selbstverwaltung: Zwischen Anspruch und Realität	582
b) Qualitätsmerkmale und die Auswirkungen einer selbstverwalteten Justiz	582
aa) Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und den (finanziellen) Rahmen- bedingungen richterlicher Tätigkeit	582
bb) Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und Produktionssteigerung	583
cc) Weitere Qualitätsmerkmale	583
dd) Fazit	584
c) Unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten der Richterschaft auf Mikro-(Gerichte) und Makro-Ebene (Justizrat)	585
aa) Verhältnis zwischen Richterschaft und Justizrat: Fehlende Einbindung	585
bb) Verhältnis zwischen Richterschaft und Gerichtsverwaltung: (Mit-)Verantwortung der „Teams“	585
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	586
a) Fokus auf Effizienz	586
aa) Bewusstsein eines Effizienzdefizits	586
bb) Steigerung der Effizienz als Arbeitsauftrag	586
cc) Diskrepanz zwischen Anspruch und Kompetenz	588
b) (Indirekte) Verknüpfung von Effizienz und Disziplinarrecht	588
c) Das Bemühen um Qualität und die Unschärfe der Begrifflichkeit	589
d) Vielfältige und Mehrebenen-Beteiligung der Richterschaft	589
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	590
a) Bedeutungsgewinn des Effizienzkriteriums	590
aa) Zunehmender Fokus auf den Effizienzbegriff	590
bb) Erste Folge für die Justiz: Einseitige Fokussierung auf Statistik	590
cc) Zweite Folge für die Gerichte: Stärkere Kontrolle	591
b) Keine primäre, sondern nur eine beschränkte Zuständigkeit des Justizrates für Effizienz- und Qualitätsmanagement	591
aa) Effizienzkriterien aus Sicht der polnischen Richterschaft	591
bb) Eingeschränkter Wirkungsgrad des Landesjustizrats	592
c) Mittelbare Einbindung der Richterbasis	593
4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	594
a) Selbstverwaltung als Qualitäts- und Effizienzkriterium	594
b) Kein Qualitätsdiskurs in der Richterschaft	594
c) Kaum Druck durch Statistiken	595
d) Geschäftsleitung in Kollegialform	596
e) Emanzipation durch Selbstverwaltung	596

5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte ( <i>CCJE Working Group</i> )	597
a) Qualitätsdiskurs keine vorrangige Aufgabe von Selbstverwaltungssystemen	597
b) Direkte Auswirkung des Effizienzverständnisses auf das Personalwesen	598
c) Statistiken und Aufspaltung der Befugnisse als Effizienzhindernis	599
d) Verantwortung für Qualität und Effizienz setzt Verantwortlichkeit voraus	600
aa) Aus- und Fortbildung von Richtern	600
bb) Budgetrecht	600
cc) Beteiligung am Gesetzgebungsprozess	600
e) Korrelation zwischen Einbeziehung der Richterschaft und Akzeptanz des Selbstverwaltungsorgans	601
<b>V. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 4:</b>	
<b>Justiz und Öffentlichkeit</b>	601
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	602
a) Transparenz und Akzeptanz der Justiz in der Bevölkerung als Zielvorgabe	602
b) Bemühungen um eine einheitlichere Außendarstellung	602
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	603
a) Kein direkter Zugriff der Medien auf Richter: Der CSM als Schutzschild	603
b) Transparenz und Information	604
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	604
a) Außendarstellung als Aufgabe	604
b) Vertrauen durch Transparenz	604
4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	605
a) Autonomie der Gerichte als Hinderungsgrund für eine einheitliche Außendarstellung	605
b) Erste Ansätze im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit	605
c) Medialer Druck als Gefahr für richterliche Unabhängigkeit	606
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte ( <i>CCJE Working Group</i> )	606
a) Positive Effekte eines Selbstverwaltungsorgans für die öffentliche Wahrnehmung der Justiz	606
aa) Information über die organisatorische Ebene	606
bb) Information auf inhaltlicher Ebene	607
b) Notwendigkeit der Professionalisierung	608
c) Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit	608
<b>VI. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 5:</b>	
<b>Staatsanwaltschaft</b>	608
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	609
a) Beständige Auseinanderentwicklung von Staatsanwaltschaft und Gerichten	609
b) Paradigmenwechsel durch Modernisierungsprozess	609
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	609
a) Umfassende Autonomie der Staatsanwaltschaft	609
b) Autonomie der Staatsanwaltschaft als Grundbedingung der Aufgabenerfüllung	610
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	610
a) Unklare systematische Einordnung der Staatsanwaltschaft	610
b) Funktionsänderung mit organisatorischen Auswirkungen	610

4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	611
a) Einheitliche Regelung nach Reform	611
b) Organisatorische Zuordnung zum Justizministerium	611
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte ( <i>CCJE Working Group</i> )	612
a) Mehrheitlich organisatorische Trennung von Staatsanwaltschaft und Gerichten	612
b) Gemeinsamkeiten	612
c) Staatsanwaltschaft im Wandel	612
<b>C. Fazit</b>	<b>613</b>
Selbstverwaltung als offener Begriff	614
Prägende Kraft der Auslöser	614
Reform von außen statt von innen	615
Alleinverantwortlichkeit der Justiz als Ausnahme oder: Die Resistenz der Institution „Justizminister“	615
Selbstverwaltung als Pragmatismus	617
Struktur- und Sicherungsbedingung: Legitimation fördert Selbstbewusstsein	617
Struktur- und Sicherungsbedingung: Notwendiger Rückhalt und Partizipation der Richterschaft	618
Kommunikationskanäle von Parlament und Justiz	619
Struktur- und Sicherungsbedingung: Budgethoheit	619
Verzicht auf Personalsteuerung stärkt Autonomie	620
Rückkoppelung des Bereichs des Qualitätsmanagements mit anderen Bereichen	621
Gefahr für richterliche Unabhängigkeit durch Medienberichterstattung	621
Autonomie für Staatsanwaltschaften	621
Schlussbemerkung	622
<b>D. Anhang</b>	<b>623</b>
<b>I. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der niederländischen Justiz am 14.01.2013</b>	<b>623</b>
Teilnehmerliste	623
<b>II. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der italienischen Justiz am 18.03.2013</b>	<b>648</b>
Teilnehmerliste	648
<b>III. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der polnischen Justiz am 05.09.2013</b>	<b>673</b>
Teilnehmerliste	673
<b>IV. Protokoll des Gesprächs mit Vertretern der schweizerischen Justiz am 11.11.2013</b>	<b>713</b>
Teilnehmerliste	713
<b>V. Protokoll der Debatte zwischen der deutschen Kommission „Judicial System“ und der Arbeitsgruppe des Europarats (CCJE Working Group) vom 23. Juni 2014</b>	<b>769</b>
Teilnehmerliste	769
I. Sicherungsmechanismus „Legitimation“ für justizielle Autonomie	775
1. Stärke der Legitimation der Dritten Gewalt durch unmittelbare Wahlen	775
2. Öffentliche Transparenz der Richterwahl	776
3. Gleichberechtigung und Intensität bei der Beteiligung an der Selbstverwaltung	776

4. Überschaubare Größe der Selbstverwaltungseinheiten	776
5. Wirksamster Topos: Logische Konsequenz der Gewaltenteilung ist Autonomie	777
6. Duale Steuerungs-Systeme für die Dritte Gewalt stören die Autonomie	777
7. Budgetrecht für die Dritte Gewalt: Konsequenz von und Ausdruck für Autonomie	778
II. Sicherungsmechanismen im „Personalwesen“ für die Autonomie der Dritten Gewalt	789
1. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern Autonomie	790
2. Verzicht auf exekutive Personalsteuerung fördert Autonomie	790
III. Sicherungsmechanismen „Effizienz und Qualität“ der Dritten Gewalt für justizielle Autonomie	797
1. Positive Einflussfaktoren	797
2. Negative Einflussfaktoren	798
IV. Sicherungsmechanismen für Autonomie durch Umgang der Justiz mit Öffentlichkeit und Medien	811
• Autonomieschutz durch Selbstverwaltungsorgane	811
• Länderspezifische Ansätze	811
V. Zur Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften	814
Europäischer Trend: Unabhängige Strafverfolgung	815
Literaturverzeichnis	819

9.

Peter-Alexis Albrecht

**Institutionelle Autonomie der Dritten Gewalt  
als eine Funktion machtskeptischer Gewaltenteilung. . . . 823**

2017

I. Unabhängigkeit als Kernbereich justizieller Gewalt	825
II. Erosionen im System der Freiheitssicherung durch Recht	827
1. Informalisierung und Rechtsauflösung	827
2. Sicherheitsstrafrecht versus machtsverneinendes Strafrecht	828
3. Versagen des Gesetzgebers bei „politischen Wirtschaftsstraftaten“	828
III. Störungen im politisch machtnahen Justizsystem aus der Sicht von Praktikern des Rechts	829
1. Das falsche Selbstbild: beamtete Richter	830
2. Exekutive Personalrekrutierung und Personalführung	831
3. Fehlende Selbstverwaltung und fehlende Budgethoheit	833
4. Eine machtskeptisch gewaltenteilte Justiz als entfesselte Allmacht?	833
IV. Europäische Erfahrungen mit Autonomie für den Schutz justizieller Kontrollfunktionen	833
V. Konsequenzen für die Zukunft europäischer Systeme von Recht und Justiz	835

**10. Sachverzeichnis /**  
**Index of Contents** ..... 837

**Elf Stichworte zur Autonomie einer Dritten Gewalt in Europa** ..... 839

1. Autonomie für eine Dritte Gewalt	839
2. Unabhängigkeit der Dritten Gewalt	843
3. Verhaltenskodex für eine Dritte Gewalt als Schutz vor justizieller Allmacht	845
4. Unabhängigkeits-Forderungen aus europäischer Rechtspolitik	846
5. Praxis-Analysen zur justiziellen Unabhängigkeit in Europa	847
6. Modell-Debatte in Deutschland zu justizieller Autonomie	849
7. Modell-Debatte deutscher Richter-Verbände zu justizieller Autonomie	850
8. Rechtspolitik zu Autonomie in zwei Bundesländern	852
9. Rechtsvergleichung: Erfahrungslinien in Europa	853
10. Wertungen und Analysen zu Justiz-Autonomie	854
11. Staatsanwaltschaften und Unabhängigkeit	856
Annex	858

**Eleven Key Words on Autonomy of a Third Power in Europe** ..... 860

1. Autonomy for the Third Power	859
2. Independence of the Third Power from	860
3. Standards of behavior for the Third Power as a safeguard from an all-powerful judiciary	860
4. Calls for independence from European legal policy	861
5. Analyses from the practice on judicial independence in Europe	862
6. Model debate in Germany on judicial autonomy	864
7. Model debate German judges' associations on judicial autonomy	865
8. Legal policy on autonomy in two federal states	867
9. Legal comparisons: Experiences in Europe	867
10. Evaluations and analyses of judicial autonomy	868
11. Public Prosecutor's Offices and Independence	868

**Namensregister / Index of Names** ..... 870