

KritV | CritQ | RCrit

Kritische Vierteljahresschrift
für Gesetzgebung und
Rechtswissenschaft

Critical Quarterly for
Legislation and Law

Revue critique trimestrielle
de jurisprudence et de
législation

Herausgeber

Peter-Alexis Albrecht
Stefan Braum
Thomas Duve
Klaus Günther
Marc Jaeger
Stefan Kadelbach
Vincent Lamanda
Katja Langenbucher
Guido Pfeifer
Dean Spielmann
John Thomas
Tobias Tröger
Miloš Vec
Andreas Voßkuhle
Astrid Wallrabenstein
Manfred Weiss

Schwerpunktheft

Justizielle Autonomie in Europa

Editorial

**Sicherungen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa!
Security Mechanisms for the Autonomy of the Third Power in
Europe!**

Deutsche Bund-Länder-Kommission/German Federal-Länder-
Commission ‚Judicial System‘ (2011 – 2014)

**Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa
Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe**

Peter-Alexis Albrecht

**Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit
der Justiz**

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



KritV – CritQ – RCrit

Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung
und Rechtswissenschaft
Critical Quarterly for Legislation and Law
Revue critique trimestrielle de jurisprudence
et de législation

Schriftleiter: Prof. Dr. Stefan Braum (V.i.S.d.P.),
Universität du Luxembourg, Faculté de Droit,
d'Economie et de Finance 162 A,
avenue de la Faiencerie, L-1511 Luxembourg,
Telefon: (+352) 46 66 44 6753, Fax: (+352) 46 66 44 6811,
Mail: Stefan.Braum@uni.lu

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein,
Goethe-Universität Frankfurt am Main,
Fachbereich Rechtswissenschaft,
Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt am Main,
Telefon (069) 798 342 88, Telefax (069) 798 345 14,
Mail: professur-wallrabenstein@jura.uni-frankfurt.de
www.kritv.nomos.de

Erscheinungsweise: 4 Ausgaben pro Jahr

Bezugspreise 2014: Jahresabonnement incl. Onlinezugang
128,- €, für Studierende incl. Onlinezugang (jährliche
Vorlage einer Studienbescheinigung erforderlich) 97,- €;
Institutionspreis incl. Onlinezugang 252,- €; Einzelheft 38,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MwSt, zzgl. Versandkostenanteil.

Bestellmöglichkeit: Bestellungen beim örtlichen Buchhandel
oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Kündigungsfrist: jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

Bankverbindung generell: Zahlungen jeweils im Voraus an
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe:
DE07 6601 0075 0073 6367 51 (IBAN), PBNKDEFF (BIC) oder
Sparkasse Baden-Baden Gaggenau:
DE05 6625 0030 0005 0022 66 (IBAN), SOLADES1BAD (BIC)

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft
mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden,
Telefon (07221) 2104-0, Fax (07221) 2104-27,
E-Mail: nomos@nomos.de

Anzeigen: sales friendly, Verlagsdienstleistungen,
Bettina Roos, Pfaffenweg 15, 53227 Bonn,
Telefon (0228) 978980, Fax (0228) 9789820,
E-Mail: roos@sales-friendly.de

Urheber- und Verlagsrechte: Die Zeitschrift sowie alle in
ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind
urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht aus-
drücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf
der vorherigen Zustimmung des Verlags. Mit der Annahme
zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das
ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf
des Urheberrechts. Namentlich gekennzeichnete Beiträge
geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/
Redaktion oder des Verlages wieder. Unverlangt eingesendete
Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gel-
ten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des
Verlages. Die Redaktion behält sich eine längere Prüfungsfrist
vor. Eine Haftung bei Beschädigung oder Verlust wird nicht
übernommen. Bei unverlangt zugesandten Rezensionen
keine Garantie für Besprechung oder Rückgabe. Es werden
nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die
Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnenstellenden
redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins
des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung
von Buchrezensionen.
ISSN 2193-7869

Herausgeber:

Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht,
Frankfurt am Main

Prof. Dr. Stefan Braum, *Université
du Luxembourg*

Prof. Dr. Thomas Duve,
Frankfurt am Main

Prof. Dr. Klaus Günther,
Frankfurt am Main

Marc Jaeger, *Präsident des
Gerichts der Europäischen Union,
Luxemburg*

Prof. Dr. Stefan Kadelbach,
Frankfurt am Main

Vincent Lamanda, *Präsident des
Kassationsgerichts, Paris*

Prof. Dr. Katja Langenbacher,
Frankfurt am Main

Prof. Dr. Guido Pfeifer,
Frankfurt am Main

Dean Spielmann, *Präsident des
Europäischen Gerichtshof für
Menschenrechte, Straßburg*

Sir John Thomas, QC, *President of
the Queen's Bench Division of the
High Court of Justice, London*

Prof. Dr. Tobias Tröger,
Frankfurt am Main

Prof. Dr. Miloš Vec, *Wien*

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle,
*Präsident des Bundesverfassungs-
gerichts, Karlsruhe*

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein,
Frankfurt am Main

Prof. Dr. Manfred Weiss,
Frankfurt am Main

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Sicherungen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa!	331
Security Mechanisms for the Autonomy of the Third Power in Europe!	334

Teil I

*Deutsche Bund-Länder-Kommission/German Federal-Länder-Commission
'Judicial System' (2011 – 2014)*

Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe	337
--	-----

Teil II

Peter-Alexis Albrecht

Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz	387
Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary	420

Autoren

Wissenschaftliche Kommission „Judicial System“

c/o Prof. Dr. jur. *Peter-Alexis Albrecht*, Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie, Fachbereich Rechtswissenschaft, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Grüneburgplatz 1, 60629 Frankfurt am Main

und

Prof. Dr. jur. *Peter-Alexis Albrecht*, Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie, Fachbereich Rechtswissenschaft, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Grüneburgplatz 1, 60629 Frankfurt am Main

Editorial

Sicherungen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa!

Art. 92 Satz 1 des Grundgesetzes konkretisiert die Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat mit den Worten: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“. Die *individuelle* richterliche Unabhängigkeit ist ein unbestritten lebendiges Prinzip in der Rechtswirklichkeit des deutschen Justizsystems. Und das wird auch und gerade von den Reformern bejaht, die die *organisatorisch-institutionelle* Unabhängigkeit der Dritten Gewalt in Deutschland nicht mit dem Verfassungsprinzip effektiver Gewaltenteilung in Übereinstimmung sehen: „Wir haben eine gute, qualifizierte Justiz. Ihre Ergebnisse können sich auch im internationalen Vergleich sehen lassen“, so Hans-Ernst Böttcher in einem Rückblick auf sein lebenslanges Wirken für die justizielle Autonomie. Diese Einschätzung ist indes eingebettet in ein schlüssiges Plädoyer, auch die *Verwaltung* und die *Organisation der Justiz* auf ein vergleichbares Niveau zu heben (SchlHAnz 2014, S. 432 ff(434)). Böttcher stimmt mit den drei großen deutschen Richterverbänden überein. Auch deren Wirken lässt sich mit der Überschrift seines beruflichen Rückblicks fassen: „Am meisten Schweiß und Tinte habe ich für die Unabhängigkeit der Justiz vergossen“. Die Entwicklung zu mehr Autonomie und die Suche nach institutionellen Sicherungsbedingungen sind europaweit im Gange: Jedes Land stellt sich dieser Aufgabe auf seine Art, angelehnt an die jeweiligen historischen und politischen Grundvoraussetzungen.

Vor diesem Hintergrund ist es höchst beachtenswert, dass sich das Bundesjustizministerium, einige Länderjustizministerien und die drei großen Richtervereinigungen in Deutschland gemeinsam auf die Suche nach realen *Erfahrungen über praktizierte institutionelle Autonomie der Dritten Gewalt in Europa* gemacht haben. Von dieser mehrjährigen Erfahrungssuche der *Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘*, ihren Ergebnissen und Verwendungsausblickten berichtet dieses Schwerpunktheft 4/2014 der Kritischen Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.

Im *ersten Teil* präsentiert die Kommission ihre empirischen Befunde in einer Zusammenfassung der vier Gespräche mit Justizdelegationen aus den Niederlanden, aus Italien, Polen und der Schweiz. Ein kurzer Aufriss der Kommissionsgeschichte (A) und der Frageleitfaden (B) werden vorgestellt. Im dritten Abschnitt (C) werden die „Länderspezifischen Protokollzusammenfassungen“ präsentiert. Den Topics des Frageleitfadens folgend geht es um die

- Legitimation von Autonomie in den vier Justizsystemen (I),
- die Einflüsse der Organisationsstrukturen im Personalwesen (II),
- die Effizienz und Qualität der Rechtsprechung (III),
- den Zusammenhang von Justiz und Öffentlichkeit (IV) und
- um die besondere Stellung der Staatsanwaltschaft im jeweiligen Justizsystem (V).

Die Befragungsergebnisse stützen sich in dieser Veröffentlichung auf die umfangreichen Protokolle, die von der wissenschaftliche Kommissions-Mitarbeiterin *Mareike Jeschke* aus übersetzten Tonbandmitschnitten erstellt wurden (210 Maschinenseiten). Im vollen Wortlaut können diese Protokolle im Anhang ihrer in Kürze erscheinenden Dissertation nachgelesen werden. Die Quellenbezeichnungen in der hier abgedruckten Fassung beziehen sich auf die vollständigen Manuskripte der jeweiligen Länderprotokolle (*Jeschke, Diss., Frankfurt/M., 2015*).

In einem *zweiten Teil* wird die Debatte der deutschen Kommission ‚Judicial System‘ mit der Arbeitsgruppe des *Consultative Council of European Judges* (CCJE) im Europarat in einem persönlichen Beitrag von *Peter-Alexis Albrecht* wiedergegeben. Die CCJE-Arbeitsgruppe folgte einer Einladung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz. Die ganztägige Debatte fand am 23. Juni 2014 in Berlin statt. Als Stimulus für die Diskussion wurden die vom Moderator zusammengefassten Ergebnisse aus den Länderprotokollen eingebracht, die im Beitrag *„Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz“* den Kommentaren aus der CCJE-Diskussion jeweils vorangestellt sind. Der Publikation ihrer Einschätzungen hat die CCJE-Arbeitsgruppe zugestimmt. Das Gesamtprotokoll ist – mit Ausnahme einiger Informationsfragen deutscher Teilnehmer – im Anhang der Dissertation von *M. Jeschke* nachzulesen.

Die Debatte mit den vier Ländern und dem CCJE-Beirat war nicht gekoppelt an die konkrete rechtspolitische Diskussion der deutschen Richterverbände. Sie ist zu verstehen als eine grundlegende Suche nach Sicherungen für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der europäischen Justiz insgesamt. Folgende Fragenkomplexe standen im Mittelpunkt:

- Wie muss die Dritte Gewalt legitimiert sein: über Volkswahl, parlamentarische Wahl, unabhängige Ernennungskommissionen, Richterwahlausschüsse nach dem Muster einiger deutscher Bundesländer oder durch ministerielle Auswahl, Bestellung und Beförderung von Richtern?
- Worauf ist mehr zu achten: auf die parlamentarische Wahl oder auf Garantien der Unabhängigkeit der Richterauswahl?
- Wie sind politische Einflüsse bei Richterwahlen zu vermeiden oder sind sie gar gewollt?
- Warum ist eine hohe Legitimation für die Dritte Gewalt erforderlich? Oder ist die praktizierte Gewaltenverschränkung nicht eher ein Beleg dafür, dass alle Staatsgewalten auf das Gemeinwohl verpflichtet sind?
- Wie wirkt sich die Stärke unabhängiger Legitimation auf das Selbstbild der Richterschaft aus?
- Welche Vorteile und welche Probleme sind bei den überwiegend in Europa eingerichteten dualen Steuerungsmodellen von Justizministerien (Exekutive) und unabhängigen Richterräten (Judikative) zu registrieren?
- Wie wirken sich Mechanismen exekutiver Personalsteuerung oder der Verzicht auf diese in Bezug auf die richterliche Autonomie aus?
- Wie ist der Mangel an intrinsischer Motivation und wie ist die Gefahr der Resignation in der Richterschaft zu vermeiden? Gibt es verfügbare Rahmenbedingungen zur Vermeidung dieser Entwicklungen?

- Welche Sicherungsmechanismen gibt es für die Förderung von Effizienz und Qualität der Rechtsprechung?
- Wie wirkt sich richterliche Selbstverwaltung auf die Rechtsprechung aus?
- Welche Erfahrungen gibt es zur Budgethoheit der Dritten Gewalt?
- Wie wirkt sich institutionelle Autonomie auf den Umgang der Justiz mit Öffentlichkeit und Medien aus? Sind Verbesserungen der Kommunikationsfähigkeit der Justiz in Sicht, gibt es mehr Transparenz und akzeptierte Regelwerke für Kommunikation mit der Umwelt?
- Und schließlich: Welche Entwicklungen und Erfahrungen gibt es in anderen Ländern bezüglich unabhängiger Staatsanwaltschaften?

Schon die Komplexität der aufgerufenen Fragen macht deutlich, dass die Sicherung von Autonomie in der Dritten Gewalt ein dauerhaftes gesamteuropäisches rechtspolitisches Anliegen sein wird. Insofern folgen die vom Moderator der Gespräche zusammengefassten „*Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa*“ (Abschnitt F) zwar einer ambitionierten rechtspolitischen Programmatik, deren Umsetzung in Deutschland aber erst noch einer breiteren justizinternen und öffentlichen Debatte bedarf. Gerade in Deutschland wird deutlich, dass der Ball nicht bei der Exekutive, also den Justizministerien, oder gar der Legislative liegt. Da aufgrund stärkerer Autonomie gerade dort Machtverluste und Kontrollintensivierung zu befürchten sind, kann die Initiative primär nur aus der Dritten Gewalt selbst kommen. Die Aktivität der richterlichen Berufsverbände indiziert das.

Aus den Niederlanden und Norwegen kann man vernehmen: Die Diskussion der obigen Fragen muss in die Richterschaft selbst verlegt werden. Jede der aufgeworfenen Fragestellungen ist eine Herausforderung für jede einzelne Richterin und jeden einzelnen Richter, und die Empfehlung aus den Niederlanden sollte nicht auf taube Ohren in der Richterschaft stoßen: „*Beginnen sie gleich: ohne Verfassungsänderung, ohne Änderung der aktuellen Strukturen!*“, so die Empfehlung des Präsidenten des CCJE Bart van Lierop; und er ermuntert aus eigener Erfahrung: „*Kettet Euch los! Emanzipiert Euch!*“

Und in der Tat: Autonomie der Dritten Gewalt ist kein legislatives oder exekutives Geschenk. Die Erfahrungen und Appelle aus der CCJE-Arbeitsgruppe machen Mut und fordern die Aktivität aus der Mitte der Richterschaft. Insofern wäre Selbstverwaltung in der Dritten Gewalt Entfaltung institutioneller Autonomie – auch in Deutschland. Verfassungsrechtlich folgt sie ohnehin aus der demokratischen Grundforderung nach Gewaltenteilung. Die Richterinnen und Richter sind aufgerufen, diesem Prinzip Folge zu leisten. Folgen sie dem nicht, läuft auch das auf eine Entmachtung des Rechts hinaus.

Berlin, im November 2014

Peter-Alexis Albrecht

Editorial

Security Mechanisms for the Autonomy of the Third Power in Europe!

Art. 92(1) of the Basic Law describes the separation of powers in a democratic, rule-of-law state with these words: “The judicial power is entrusted to the judges.” The independence of the *individual* judges is an uncontroversial, actively held principle in the German judicial system’s legal practice. This is affirmed particularly by the reformers who do not believe that the *organizational-institutional* independence of the third power in Germany is in line with the constitutional principle of effective separation of powers: “We have good, well-qualified judges. The results are respectable in international comparisons,” said Hans-Ernst Böttcher when retrospectively looking at his lifelong work for judicial autonomy. This evaluation, however, is placed within a logical plea to bring the *administration and organization of the judiciary system* up to a comparable level (SchlHAnz 2014, p. 432 (434)). Böttcher agrees with the three large German judges associations. Their actions can also be summarized by the title of his review of his professional career: “I poured out most of my sweat and ink for the independence of the judiciary.” The development toward more autonomy and the search for institutional conditions for securing this autonomy are underway across Europe: each country is taking up this task in its own way depending on the respective historical and political requirements.

With this background it is highly admirable that the Federal Ministry of Justice, several *Länder* Ministries of Justice, and the three large judges associations in Germany set off together in search of real-life *experiences of practiced institutional autonomy of the third power in Europe*. This special issue 4/2014 of the Critical Quarterly for Legislation and Law reports on the results and prospects for application of the long search by the Federal-*Länder* Commission “Judicial System.”

In the *first section*, the Commission presents its empirical results in a summary of the four discussions with judicial delegations from the Netherlands, Italy, Poland, and Switzerland. A short description of the history of the Commission (A) and the discussion questions (B) is given. In the third section (C), the “Country-specific summaries” are presented. Following the topics of the discussion questions, the issues are

- Legitimation of autonomy in the four judicial systems (I),
- The influence of organizational structure on human resource issues (II),
- The efficiency and quality of adjudication (III),
- The link between the judiciary and the public (IV), and
- The special situation of the state prosecutor’s office in the respective judicial system (V).

In this publication, the survey results are based on the extensive minutes created by the Commission’s academic assistant *Mareike Jeschke* from the translated tape recordings (210 typed pages). The complete minutes can be read in the annex to her forth-

coming dissertation publication. The source citations in the printed version here refer to the complete manuscripts of the respective country minutes (*Jeschke, Diss., Frankfurt/M., 2015*).

In a *second section*, the debate of the German Commission “Judicial System” with the Council of Europe’s working group *Consultative Council of European Judges* (CCJE) is described in a personal contribution by *Peter-Alexis Albrecht*. The CCJE working group was invited to the debate by the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection. The debate, which lasted an entire day, took place on 23 June 2014 in Berlin. The results from the country minutes were summarized by the moderator and used to stimulate the discussion. These can be found ahead of the respective CCJE discussion comments in the contribution “*Security Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary*.” The CCJE working group agreed to the publication of their views. With the exception of some informational questions by the German participants, the entire minutes can be read in the annex to *M. Jeschke’s* dissertation.

The debate with the four countries and the CCJE advisory board was not linked to the concrete legal policy discussion of the German judges associations. It should be understood instead as a fundamental search for security mechanisms for the independence and impartiality of the European judiciary as a whole. The following issues were focused upon:

- How should the third power be legitimized: with direct elections, parliamentary elections, independent appointment commissions, judges’ selection committees as is done in some German *Länder*, or by the ministry’s selection, appointment, and promotion of judges?
- Which is more important: parliamentary election or guarantees of independence in selecting judges?
- How can political influence on judges’ elections be avoided or is it desired?
- Why is a high degree of legitimacy required for the third power? Or is the practiced limitation of powers not rather proof that all state powers are obligated to uphold the common good?
- How does the strength of independent legitimation affect the judges’ self-understanding?
- Which advantages and which difficulties can be seen in the dual control models of ministries of justice (executive) and independent judges’ councils (judicial) set up primarily in Europe?
- How do mechanisms of executive personnel control or the forgoing of such mechanisms affect judicial autonomy?
- How should the lack of intrinsic motivation and the danger of judges’ resignation be avoided? Are there conditions that could be set up to avoid these developments?
- Which security mechanisms are available for promoting the efficiency and quality of adjudication?
- How does judicial self-administration affect adjudication?
- What experiences are there with the third power having budgetary authority?
- How does institutional autonomy affect the judiciary’s dealings with the public and media? Are improvements in the judiciary’s communication abilities in sight, is there more transparency, and are there accepted rules for communicating with the public and media?

- And finally: Which developments and experiences are there in other countries regarding an independent state prosecutor's office?

The complexity of the questions makes it clear that securing the third power's autonomy will be a permanent legal policy concern for all of Europe. The discussion moderator's summary of "*ten security mechanisms for the autonomy of the third power in Europe*" (Section F) therefore follows an ambitious legal policy program that still needs a broader public and internal judicial debate before being implemented in Germany. Particularly in Germany it becomes clear that the ball is not in the executive's court – that is, the ministries of justice – or even in the legislature's. Since these agencies could fear a loss of power and intensification of control if the judiciary were to get more autonomy, the initiative can only come from the third power itself. The activity of the professional judges associations indicates this.

From the Netherlands and Norway one can hear: The discussion of the questions listed above must take place by the judges themselves. Each of the questions mentioned is a challenge for each individual judge, and the recommendation from the Netherlands should not fall on deaf ears within the judges' ranks: "*Start immediately: without a constitutional amendment, without changing the current structures!*" was the recommendation of the CCJE President Bart van Lierop; and he encourages from his own experience: "*Throw off your chains! Emancipate yourselves!*"

And in fact: the autonomy of the third power is not a gift from the legislative or executive branches. The experiences and appeals from the CCJE working group lend reassurance and encourage activities led by the judges themselves. To this extent, self-administration in the third power would be the development of institutional autonomy – in Germany, as well. In any case, in terms of the constitution, it is a logical consequence of the basic democratic demand for the separation of powers. The judges are called upon to follow this principle. If they do not, then the law will lose its power.

Berlin, im November 2014

Peter-Alexis Albrecht

Teil I

Deutsche Bund-Länder-Kommission/German Federal-Länder-Commission ‚Judicial System‘ (2011 – 2014)

Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe

A. Die deutsche Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘

German Federal-Länder-Commission ‚Judicial System‘

B. Frageleitfaden für vier Ländergespräche

Guidelines for the Four Country-Discussions

1. Erfahrung mit autonomen Organisationsstrukturen der Dritten Gewalt
Experience with autonomous organizational structures
2. Personalwesen
Human resource management
3. Effizienz und Qualitätssicherung
Efficiency and quality assurance
4. Justiz und Öffentlichkeit
The judiciary and the public
5. Staatsanwaltschaft
Public prosecution department

C. Länderspezifische Protokollzusammenfassungen

Country-specific summaries according to question topics

1. Niederlande/*The Netherlands*
2. Italien/*Italy*
3. Polen/*Poland*
4. Schweiz/*Switzerland*

A. Die deutsche Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘ (2011 – 2014)

Ab Januar 2011 wurde unter Beteiligung des Bundes, einiger Bundesländer und Richterverbänden ein Projekt zur Erforschung von *Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa* konkret erwogen. Die Moderation des Projektes übernahm Prof. Dr. *Peter-Alexis Albrecht* vom Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Goethe-Universität (Frankfurt/Main). Im Verlauf des Jahres 2011 erklärten sich fünf Landes-Justizministerien und drei deutsche Richtervereinigungen zur Teilnahme bereit. Am 25. Oktober 2011 wurden mit dem damaligen Staatssekretär Dr. Max Stadler (Bundesministerium der Justiz) das Projekt-

konzept und die Einbeziehung sowie die Ansprache von Justizministerien der Länder konkretisiert.

Am 25. Januar 2012 gab es in Berlin ein erstes Gruppentreffen zwischen dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, den Ländern Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sowie den drei großen Richtervereinigungen. Die föderale Kompetenzstruktur in Deutschland machte zunächst die Debatte der Kostentragung zwischen Bund und Ländern erforderlich. Im März 2012 teilte die Staatssekretärin der Justiz des Bundeslandes Brandenburg, Sabine Stachwitz, für die angesprochenen Länder mit, dass die Kosten für die Einladungen ausländischer Delegationen und für die wissenschaftliche Begleitung der Kommission von den beteiligten Landesministerien getragen werden.

Am 29. Mai 2012 fand ein zweites Gruppentreffen statt, nunmehr auch mit Beteiligung des Bundeslandes Schleswig-Holstein. Zum Zweck des Erfahrungsaustausches über Grundstrukturen autonomer Justiz gab es am 20. Juni 2012 ein Treffen von Kommissionsmitgliedern mit dem Beirat der europäischen Richter beim Europarat, dem *Consultative Council of European Judges (CCJE)*, in Straßburg.

Die dort gewonnenen Erfahrungen flossen ein in das dritte Gruppentreffen am 4. September 2012 in Berlin. Es wurde Einvernehmen zur Ansprache der Justiz der Niederlande, Italiens, Polens und der Schweiz gefunden. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie unterschiedliche Ansätze von Autonomiestrukturen aufweisen:

- Die Niederlande als pragmatisches Modell für Justizautonomie,
- Italien als Land mit einem langen historischen Anlauf und entsprechenden Erfahrungen für von Konflikten gekennzeichnete Ausgestaltung von Autonomie,
- Polen als ein Land mit revolutionärer Einführung von justizieller Autonomie sowie
- die Schweiz mit historisch entwickelten und langfristig praktizierten demokratischen sowie kantonal differenzierten Autonomieprofilen.

Bei einem letzten Gruppentreffen am 30. Oktober 2012 in Berlin wurde der Leitfaden für die vier Länderbefragungen erarbeitet. Nach Landtagswahlen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein beschlossen diese beiden Landesministerien, sich nicht mehr direkt an den Diskussionen mit europäischen Landesjustizrepräsentanten zu beteiligen, baten aber darum, sie weiter informiert zu halten.

Die Justizrepräsentanten unterschiedlicher Funktionsebenen aus den vier europäischen Ländern wurden dank der Vermittlung des Präsidenten des CCJE, Dr. Gerhard Reissner, mit Hilfe der Justizorganisationen der jeweiligen Länder rekrutiert. Die Gespräche fanden in den Vertretungen der beteiligten Länder in Berlin im Verlauf des Jahres 2013 statt:

- am 14. Januar 2013 der Austausch mit den Niederlanden in der Landesvertretung von Brandenburg,
- am 18. März 2013 das Gespräch mit Italien in der Vertretung des Landes Hessen,
- am 5. September 2013 die Erörterungen mit Polen in der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz und
- am 11. November 2013 der Austausch mit der Schweiz wiederum in der Landesvertretung von Hessen.

Die Gespräche verliefen in offener, kollegialer und intensiver Austauschatmosphäre und waren vom Geist und dem Wunsch der Sicherung der justiziellen Autonomie in Europa gekennzeichnet. Die Erörterungen wurden in den Originalsprachen und in der Übersetzung mitgeschnitten und anschließend den Kommissionsmitgliedern Abschriften zwecks Auswertung zur Verfügung gestellt. Seit dem 15. Mai 2014 standen die deskriptiven Diskussionsergebnisse den Mitgliedern der Kommission zur Verfügung.

Auf Einladung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz hat die Arbeitsgruppe des CCJE (GT) zu Beginn ihrer turnusgemäßen Sitzung (23. bis 26. Juni 2014) in Berlin die „Zusammenfassungen der vier Länderberatungen“ (Teil C) mit der Kommission *Judicial System* erörtert. Das Ergebnis dieses Meinungsaustausches wird in einem persönlichen Beitrag von *Peter-Alexis Albrecht* – anschließend an den Bericht der Kommission ‚Judicial System‘ – in diesem Heft 4 der KritV 2014 vorgestellt und kommentiert („*Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz*“).

Mitglieder der Kommission ‚Judicial System‘ waren:

Bundesministerium der Justiz: **Marie Luise Graf-Schlicker**, *Ministerialdirektorin im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*; **Matthias Korte**, *Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*; **Dr. Petra Frantziach**, *Regierungsdirektorin, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz*;

Landesjustizministerium Brandenburg: **Sabine Stachwitz**, *Staatssekretärin der Justiz in Brandenburg*; **Dr. Georg Kirschniok-Schmidt**, *Ministerialrat im Ministerium der Justiz Brandenburg*; **Dietlind Biesterfeld**, *Richterin am Kammergericht Berlin*;

Landesjustizministerium Hessen: **Dr. Rudolf Kriszeleit**, *Staatssekretär der Justiz*; **Karl Greven**, *Ministerialdirigent im Hessischen Ministerium der Justiz*; **Katrin Thaler**, *Ober-Staatsanwältin/Hessisches Ministerium der Justiz*;

Landesjustizministerium Rheinland-Pfalz: **Beate Reich**, *Staatssekretärin der Justiz*; **Dr. Jörg Schumacher**, *Richter am Oberverwaltungsgericht/Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz*;

Deutsche Richtervereinigungen: **Elisabeth Kreth**, *Richterin am Finanzgericht Hamburg*; **Konstantin Hoffmann**; **Kim M. Jost**, *Richter am Landgericht, Vertreter des Deutschen Richterbundes*; **Heinz Stötzel**, *Vors. Richter am Finanzgericht a.D., Vertreter der Neuen Richtervereinigung*; **Hans-Ernst Böttcher**, *Präsident am Landgericht a.D.*; **Christian Oestmann**, *Vors. Richter am Verwaltungsgericht, Vertreter der Richterinnen und Richter in ver.di*;

Wissenschaftliche Moderation: **Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht**, *Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie, Goethe-Universität, Frankfurt und* **Mareike Jeschke**, *Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Protokollführerin*.

A. German Federal-Länder-Commission ‘Judicial System’ (2011 – 2014)

A project researching the *experiences of autonomy of the third power in Europe* was seriously considered starting in January 2011 with the participation of the federal government, Länder, and judges’ associations. Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht from the Institute for Criminal Sciences and Legal Philosophy of the Department of Law at the Goethe University (Frankfurt/Main) agreed to take on the moderation. During the course of 2011, Ministries of Justice from the Länder and three German judges’ associations were contacted. On October 25, 2011, the then-State Secretary Dr. Max Stadler (federal ministry of justice) discussed more concretely the concept of the project and the inclusion and contact with the Länder Ministries of Justice.

On January 25, 2012, the first group meeting in Berlin with the federal ministry of justice, the Länder Brandenburg, Hesse, Lower Saxony, and Rhineland-Palatinate as well as the three large judges’ associations took place. In March 2012, the State Secretary of Justice of Brandenburg, Ms. Sabine Stachwitz, stated that the costs for inviting the foreign delegations and for the scientific advising of the commission would be covered by the participating ministries of the Länder.

On May 29, 2012, a second group meeting took place with the participation of Schleswig-Holstein, as well. For the purpose of exchanging experiences about the basic structures of an autonomous judiciary, on June 20, 2012, the commission members met with the Consultative Council of European Judges (CCJE) from the Council of Europe in Strasbourg.

The insights gained there contributed to the third group meeting on September 4, 2012, in Berlin. There was a consensus that the judiciaries of the Netherlands, Italy, Poland, and Switzerland should be contacted. These countries were selected because they have different approaches to autonomy structures:

- The Netherlands as a pragmatic model for judicial autonomy,
- Italy as a country with the longest historical approach and respective experiences with an autonomy which is characterized by conflicts,
- Poland is a country with a revolutionary introduction of judicial autonomy, and
- Switzerland with its historically developed and long-term practiced Democratic autonomy profile which differs among cantons.

During a final group meeting on October 30, 2012, Berlin, the guidelines for the four country discussions were worked out. After Landtag elections in Lower Saxony and Schleswig-Holstein, these two ministries decided to no longer participate directly in the discussions with the European judicial representatives.

The judicial representatives from various functional levels from the four European countries were recruited thanks to the assistance of the president of the CCJE, Dr. Gerhard Reissner, as well as with the help of the judicial organizations of the respective countries. The discussions took place in the permanent representations of the participating Länder in Berlin in the course of 2013:

- On January 14, 2013, the discussion with the Netherlands in the permanent representation of Brandenburg,
- on March 18, 2013, the discussion with Italy in the permanent representation of Hesse,
- on September 5, 2013, the discussion with Poland in the permanent representation of Rhineland-Palatinate, and
- on November 11, 2013, the discussion with Switzerland, once again in the permanent representation of Hesse.

The discussions were open, collegial, and intensive, and were marked by the spirit and desire to secure judicial autonomy in Europe. They were recorded in the original languages and in translation, and transcripts were given to the commission members for analysis. Since May 15, 2014, the descriptive discussion results have been available to the members of the commission.

On invitation of the Federal Ministry of Justice, the working group of the CCJE (-GT) discussed the summaries of the four country discussions with the Commission *Judicial System* at the beginning of its regular session from June 23-26, 2014, in Berlin.

The results of the CCJE-discussion are presented in a personal contribution by *Peter-Alexis Albrecht* subsequent to the article of the Commission ‘Judicial System’: Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary, see: *Critical Quarterly for Legislation and Law*, 4/2014).

Members of the German Committee ‘Judicial System’:

Federal Ministry of Justice: *Marie Luise Graf-Schlicker*, *Head of a Ministry Department at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*; **Matthias Korte**, *Head of Section at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*; **Dr. Petra Frantziach**, *Director, Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*;

Ministry of Justice Brandenburg: *Sabine Stachwitz*, *State Secretary of Justice*; **Dr. Georg Kirschniok-Schmidt**, *Head of Division at the Ministry of Justice*; **Dietlind Biesterfeld**, *Judge at the Regional Court, Berlin*;

Ministry of Justice Hesse: **Dr. Rudolf Kriszeleit**, *State Secretary of Justice*; **Karl Greven**, *Head of Section at the Ministry of Justice*; **Katrin Thaler**, *State Prosecutor/Ministry of Justice*;

Ministry of Justice Rhineland-Palatinate: **Dr. Beate Reich**, *State Secretary of Justice*; **Dr. Jörg Schumacher**, *Judge at the Higher Administrative Court/Ministry of Justice*;

German Judge’s Associations: **Elisabeth Kreth**, *Judge at the Finance Court Hamburg*; **Konstantin Hoffmann**; **Kim M. Jost**, *Judge of a Regional Court*; *Representatives of the Judge’s Association “Deutscher Richterbund”*; **Heinz Stötzl**, *former Presiding Judge at the Finance Court, Representative of the Judge’s Association “Neue Richtervereinigung”*; **Hans-Ernst Böttcher**, *Former President of the Regional Court Lübeck*; **Christian Oestmann**, *Presiding Judge, Representatives of the Judge’s Association “Richterinnen und Richter in ver.di”*;

Scientific Moderation: **Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht**, *Institute of Criminal Sciences and Legal Philosophy, Law Department, Goethe-University of Frankfurt* and **Mareike Jeschke**, *Scientific Secretary*.

B. Frageleitfaden für die vier Ländergespräche: Niederlande, Italien, Polen, Schweiz

Guidelines for the four country discussions: The Netherlands, Italy, Poland, Switzerland

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**

Which reasons led to the promotion of an independent Judiciary?

Welche Gründe haben dazu geführt, die Autonomie der Justiz zu fördern?

Which role did the effort to increase efficiency play in this context?

Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Bemühen um Effizienzsteigerung?

- **Communication between Parliament, the Judiciary and the Ministry of Justice/Kommunikation von Legislative, Judikative und Justizministerium**

Are there certain – formal or informal – procedures for the communication/collaboration between Parliament and the Judiciary?

Gibt es – formelle oder informelle – Verfahren für die Kommunikation/Zusammenarbeit zwischen Legislative und Judikative?

Are there efficient mechanisms that allow for control of the judiciary by the Parliament?

Gibt es wirksame Kontrollmöglichkeiten seitens der Legislative?

The Ministry of Justice holds political responsibility for the functioning of the Judiciary system as a whole: How is this collaboration applied in practice? Are there difficulties in implementation?

Verantwortung des Justizministeriums für das Funktionieren der Justiz: Wie wird diese politische Verantwortung für eine autonome Justiz in der Praxis gehandhabt? Stößt dies auf Umsetzungsschwierigkeiten?

- **Budgetary Powers/Budgetrecht**

In which way do 1) Judiciary and Parliament/Ministry of Justice and 2) the courts and the Judiciary work together? How does this work in practice?

Welches Verfahren ist vorgesehen für die Zusammenarbeit von 1) Justizräten und Parlament/Justizministerium und 2) zwischen Gerichten und Justizräten? Wie ist dieses in der Praxis strukturiert?

Have the autonomous budgetary powers proven their effectiveness? Are there difficulties in implementation?

Hat sich das autonome Budgetrecht der Justiz bewährt? Sind Schwierigkeiten aufgetreten?

Topic 2: Human Resource Management

Themenkomplex 2: Personalwesen

● **Appointment and Recruitment/Einstellung und Rekrutierung**

Has the autonomous human resource management proven its effectiveness?

Hat sich die Autonomie im Personalwesen bewährt?

● **Professional Training/Fortbildung**

To date, which experience exists in regard to autonomous professional training?

Welche Erfahrungen mit autonomer Fortbildung liegen bisher vor?

● **Professional Assessment, Evaluation and Promotion/Beurteilungswesen und Beförderung**

Is there a system of hierarchy (even of an informal kind) in the judiciary?

Gibt es (informelle) Hierarchien in der Justiz?

Who promotes judges?

Wer wirkt mit?

● **Compensation/Besoldungssystem**

Is standardisation/equality in compensation desirable?

Sind Vereinheitlichungen/Gleichheit in der Besoldung erstrebenswert?

● **Disciplinary Procedures/Disziplinarrecht**

How does the judiciary manage the disciplinary procedures?

Wie wird das Disziplinarwesen von den Justizräten gehandhabt?

Which types of proceedings are there and how many cases of disciplinary actions does the Judiciary handle annually?

Welche Verfahrensarten gibt es und wie viele Verfahren werden jährlich geführt?

Which experience exists in the field of disciplinary procedures?

Welche Erfahrungen liegen vor?

Topic 3: Efficiency and Quality Assurance

Themenkomplex 3: Effizienz und Qualitätssicherung

● **Methods of Quality Assurance/Verfahren zur Qualitätssicherung**

What can be indicators of the quality of the judiciary? (How) can quality be evaluated?

Wodurch sehen Sie die Qualität der Justiz gekennzeichnet? (Wie) halten Sie diese für messbar?

Acceptance of the Judicial Performance Measuring System

Akzeptanz der Richterschaft in Bezug auf die „Bewertung“ richterlicher Qualität?

Influence of the Judiciary on this acceptance?
Rolle des oder der Justizräte hierbei?

Is there an interaction with the field of disciplinary proceedings?
Bestehen Wechselwirkungen mit dem Disziplinarrecht?

● **Participation of Judges/Partizipation der Richter**

Possibilities and forms of *individual* participation of judges in the different processes and developments (budget, organization, „quality management“, etc.)
Möglichkeiten und Formen der Partizipation des einzelnen Richters (Budgetrecht, Arbeitsorganisation, „Qualitätsmanagement“, etc.)

How does the judge’s responsibility for the functioning of the judiciary find expression in daily practice?
Wie findet die Verantwortung des Richters für das Funktionieren der Rechtsprechung in der täglichen Arbeit ihren Ausdruck?

Are you concerned that efficiency as an objective for jurisdiction brings with it a danger of losing sight of quality? In other words: Are you concerned about reducing “quality management” to “quantity management”?
Sehen Sie eine Gefahr darin, dass hinter dem Streben nach Effizienz (als einer qualitativen Größe) das Streben nach der richterlichen Qualität aus dem Blick gerät, mit anderen Worten: Sehen Sie eine Gefahr darin, dass „Qualitätssicherung“ zu „Quantitätssicherung“ wird?

Topic 4: The Judiciary and the Public

Themenkomplex 4: Justiz und Öffentlichkeit

Who represents the judiciary?
Wer vertritt die Justiz in der Öffentlichkeit?

Communicating with the media
Umgang mit Medien?

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?

Topic 5: Public Prosecution Department

Themenkomplex 5: Staatsanwaltschaft

Role of the public prosecution within the judiciary
Stellung der Staatsanwaltschaft im System der Justiz

Are there reform endeavours?
Gibt es Reformbestrebungen?

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

I. Niederlande

Befragung der Justizrepräsentanten aus den Niederlanden am 14. Januar 2013 in der Landesvertretung von Brandenburg in Berlin:

- Erik van den Emster
Vorsitzender des Obersten Richterrats der Niederlande
- Bart van Lierop
Richter am Verwaltungsgericht für Handel und Industrie in Den Haag
- Henk Naves
Gerichtspräsident des Bezirksgerichts Ost-Niederlanden
- Just Stam
Leiter der Abteilung für das Justizwesen des niederländischen Justizministeriums
- Jan Westhoff
Richter am Bezirksgericht Amsterdam

Topic 1: Autonomie und Legitimation

Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.

• **Pragmatismus als Motor**

Die Einrichtung eines Justizrats (1998 bis 2002) erfolgte im Zuge und aufgrund des Wunsches nach einer *Modernisierung der Justiz*, hervorgerufen durch Verfahrensverzögerungen und gesteigerte Arbeitsbelastung der Gerichte, die sowohl von der Anwaltschaft als auch der Bevölkerung kritisiert wurden (NL, S. 7). Erst nachrangig ging es um die Abwehr exekutiver Einflüsse (NL, S. 15).

• **Effizienz als Motiv und Ziel**

Die Übernahme von Eigenverantwortung – auch für den operativen Teil der Rechtsprechung – durch die Justiz war das Hauptziel des Parlaments für die Schaffung einer autonomen Justiz. Das Spannungsverhältnis von Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit sollte aufgelöst werden, in dem man Kompetenzen des Justizministeriums in die Hände der Judikative legte (Verzicht auf Trennung von Rechtsprechungs- und Verwaltungstätigkeit; NL, S. 7). Sowohl die Zusammensetzung des Justizrats (lediglich hälftig aus Richtern bestehend, da betriebswissenschaftliche Kompetenzen gefragt sind) als auch seine Größe (lediglich vier Mitglieder zur Förderung der Effizienz) spiegeln den Fokus auf Effizienz wieder (NL, S. 22).

- **Betriebswirtschaftlicher Fokus**

Im Vordergrund der Arbeit des Justizrats stehen die Aspekte der Budgetierung (mit Makroabreden/NL, S. 14) und Mittelverwendung zum Zwecke der Produktivitätssteigerung. Als Kernkompetenz des Rats wird die betriebswirtschaftlich geprägte Führung und Anleitung der Gerichte verstanden (NL, S. 7, 11).

- **Eigenverantwortung durch Budgetrecht**

Die Wahrnehmung von Eigenverantwortung wird flankiert durch die Übertragung des Budgetantragsrechts, das in Kooperation mit dem Justizministerium ausgeübt wird, und der Kompetenz für die Mittelverteilung auf die einzelnen Gerichtshöfe. Von der Richterschaft werden gerade der dadurch bedingte Ressourcenzuwachs (NL, S. 7) und der verringerte Einfluss der Exekutive als positiv wahrgenommen.

- **Keine direkte demokratische Legitimation des Rates**

Der Justizrat ist durch einfaches Parlamentsgesetz eingerichtet worden (von Regierung und Parlament gemeinsam beschlossen). Es wurde auf eine demokratische Legitimation des Justizrats mit Rückführung der Legitimationskette auf das Volk verzichtet (NL, S. 21). Stattdessen erfolgt eine Ableitung der Kompetenzen von der Krone: Frühere Befugnisse, wie Zuteilung oder Umsetzung von Richtern an die Gerichtshöfe, wurden von der Königin auf den Justizrat übertragen (NL, S. 11). Faktisch handelt es sich beim Rat um ein exekutives Amt (NL, S. 23). Das Ernennungsverfahren für die Mitglieder des Justizrates sieht vor, dass mehrere Kandidaten einem Auswahlausschuss präsentiert werden (5 Mitglieder, darunter nur ein Richter). Die Empfehlung des Ausschusses wird an das Justizministerium weitergereicht. Dieses ernennt die Ratsmitglieder (NL, S. 22).

- **Verdeckte Kooptation bei der Ernennung neuer Mitglieder**

Aus der Richterschaft wird bemängelt, dass Intransparenz bei der Ernennung der Mitglieder des obersten Richterrats herrsche und Richter seien von der Wahl ausgeschlossen. Meist gebe es nur einen einzigen Kandidaten, der aufgestellt werde und den der Rat selbst vorschlage, was quasi auf eine Kooptation hinauslaufe (NL, S. 16 f.)

- **System vor Individuum**

Verbreitet herrscht ein Verständnis von Unabhängigkeit, bei dem nicht der einzelne Richter, sondern das System als Ganzes im Mittelpunkt steht (NL, S. 12 f., 17). Der individuelle Richter ist eingebunden in die Gesamtorganisation und ihr damit gegenüber verantwortlich („Von der Organisation von Professionellen hin zu professioneller Organisation.“, NL, S. 19). Aber nicht die Gerichte, sondern die einzelnen Richter seien die dritte Staatsgewalt (NL, S. 15).

- **Fehlende Tragfähigkeit**

Es besteht verbreitet Unmut in der Richterschaft über fehlende Partizipationsmöglichkeiten im Justizrat. Die nicht erfolgte Einbeziehung bei der Schaffung des Rates setzt sich in dessen täglicher Arbeit und dem Ernennungsvorgang seiner Mitglieder fort (NL, S. 14). Dies führe zur mangelnden Unterstützung durch die Mehrheit der Richter (NL, S. 15 f.). Gefordert werden die Möglichkeit der direkten Einflussnahme sowie die Repräsentanz aller Instanzen im Obersten Richterrat (NL, S. 17 f.)

- **Vernachlässigung der Qualität**

Bedingt durch die einseitige Fokussierung auf Produktivität und Quantität wird aus der Richterschaft eine Abnahme der Qualität der Rechtsprechung bemängelt. Die konkrete Ausgestaltung der justiziellen Autonomie habe zu einer Bürokratisierung der Rechtsprechung geführt (NL, S. 8, 21).

- **Positive Bilanz des Justizministeriums**

Demgegenüber werden aus der Sicht des Justizministeriums positive Ergebnisse hervor gehoben: Transparentere Justiz, mehr Selbststeuerung, mehr Unabhängigkeit, die Kunden/Nutzer nähmen Verbesserungen wahr (NL, S. 9).

Topic 2: Personalwesen

Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.

- **Personalhoheit liegt bei den Gerichten**

Sowohl die Auswahl der Kandidaten als auch die Ernennung der Richter liegt in der Verantwortung und Kompetenz der jeweiligen Gerichte (NL, S. 11, 29 f.).

- **Enthierarchisierung bei der Besoldung**

Es gibt lediglich zwei unterschiedliche Funktions- und Besoldungsstufen pro Instanz: Richter und Seniorrichter. Zudem nivellierte man die Besoldungsunterschiede zwischen den Instanzen. Dadurch habe auch das Hierarchieempfinden abgenommen und man konnte die „Aufstiegsflucht“ vermeiden (NL, S. 27).

- **Reduziertes Beurteilungssystem**

Es fehlt ein Institut der Beurteilung. Dafür finden jährliche Besprechungen des „Teamleiters“ mit jedem Richter (zuständig für 25 Richter) statt, die auch als Grundlage für Beförderungen (durch den Gerichtsvorstand) genommen werden (NL, S. 27 f.). Im Rahmen dieser Gespräche wird auch auf die Produktivität des Richters Bezug genommen und so tatsächlich oder vermeintlich wahrgenommene Defizite in der Arbeitsorganisation begegnet (NL, S. 12).

- **Restriktives Disziplinarrecht**

Die Zuständigkeit für Disziplinarmaßnahmen liegt beim Verfassungsgericht. Das ein-griffsintensivste Instrument – die Entlassung aus dem Dienst – wurde erst ein einziges Mal ausgesprochen, jedoch öfters von den Gerichtspräsidenten bzw. dem Justizrat gefordert. In der Zukunft wünscht man sich größere Eingriffsbefugnisse des Gerichtspräsidenten (NL, S. 25). Ansonsten reagiert man informell, z.B. wenn ein Richter als ungeeignet für sein Amt wahrgenommen wird (NL, S. 26).

Topic 3: Effizienz und Qualität

Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die

Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.

• **Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und finanzieller Ausstattung**

Durch die Zusammenarbeit von Justizrat, Parlament und Ministerium können sachliche und personelle Engpässe spezifischer vermittelt werden. Dabei hilft es auch, dass der Justizrat verantwortlich für das nicht-richterliche Personal ist. Durch eine permanente Aktualisierung der Belastungsquote der Rechtsprechung kann die Gerichtswirklichkeit besser abgebildet und auf Entwicklungen schneller reagiert werden. Beides hilft, die Qualität der Rechtsprechung zu verbessern (NL, S. 9 f., 18, 20, 30).

• **(Mit-)Verantwortung für das Funktionieren der Gerichte bei Richtern**

Bei der Budgetierung und der Aufteilung der Arbeitsbelastungen sind an den Gerichten sog. Teams beteiligt, die aus Richtern und Angestellten des nicht-richterlichen Dienstes bestehen und von einem Richter geleitet werden (NL, S. 11).

• **Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und Ausbildung**

Zwar besteht keine originäre Zuständigkeit des Justizrats für die Fortbildung der Richter, jedoch beteiligt man sich an der inhaltlichen Ausgestaltung, vor allem im Zeichen der Qualitätssteigerung (NL, S. 10).

• **Fehlende Partizipationsmöglichkeiten**

Eine breite Einbindung der Basis der Richterschaft in Entscheidungsprozesse des Justizrats fehlt. Man befindet sich noch im ersten Schritte der Etablierung von Kommunikationsstrukturen. Das ist vielen Richtern nicht ausreichend (NL, S. 14ff., 19 f.).

• **Furcht vor Qualitätsabnahme**

In der Bürokratisierung, die aus der Modernisierung der Justiz folgte, wird eine Gefahr für die Qualität der Rechtsprechung gesehen (NL, S. 8). Ebenfalls wird moniert, dass der Aspekt der Schnelligkeit eines Verfahrensabschlusses als Qualitätsaspekt gewertet wird (NL, S. 11). Durch das Hervorheben der statistischen Werte werden falsche Anreize gesetzt (NL, S. 32).

• **Korrelation zwischen Partizipation und Qualität**

Es wird vertreten, dass Richter, die ihr Arbeitsfeld mitgestalten, qualitativ bessere Arbeit leisteten, da sie sich der Sache verpflichtet fühlten. Durch die fehlende Einbindung des einzelnen Richters in Entscheidungsprozesse und die Ausrichtung der Gerichte habe sich bisher noch kein „Unternehmensgeist“ entwickelt (20 f.).

Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.

• **Bemühung um Transparenz und Akzeptanz**

Dem übergeordneten Leitbild einer „modernen“ Justiz entsprechend wird versucht, das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit transparenter zu gestalten und durch den Justizrat positiv zu beeinflussen (NL, S. 32 f.) Laut Bevölkerungsumfragen gelingt dies zuneh-

mend. Man versuche, die Justiz mit Tagen der offenen Tür sichtbar zu machen und durch Kundenbefragungen Anregungen aufzunehmen (NL, S. 33).

- **Einbindung aller Gerichtszweige in die Öffentlichkeitsarbeit**

Es erfolgt sowohl eine Koordination als auch eine Kompetenzaufteilung zwischen den einzelnen Gerichtshöfen, dem Verfassungsgericht und dem Justizrat, zu welchen Bereichen man sich gegenüber den Medien äußert (NL, S. 32).

- **Bestrebungen um rechtliche Information der Gesellschaft**

Es wächst die Erkenntnis, dass es – um der Kritik an einzelnen Richter entgegenzutreten zu können – notwendig ist, die rechtlichen Grundlagen einer Entscheidung (losgelöst von einzelnen Fällen) zu erläutern (NL, S. 32).

Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft

Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.

- **Aufgabenverschiebung durch Modernisierungsprozess**

Die Staatsanwaltschaft wird nicht mehr nur auf die Wahrheitsfindung verpflichtet, sondern zur Kriminalitätsbekämpfung angehalten (NL, S. 34)

- **Modernisierungsprozess des Justizsystems vollendete die Trennung**

Bei der Neuordnung der Justiz erfolgte – auch aufgrund der Kritik der Anwaltschaft an der Nähe der beiden Institutionen – eine räumliche und finanzielle Trennung von Staatsanwaltschaft und Gerichten (das Bild von einem Haus hin zu einem Zweifamilienhaus) (NL, S. 33 f.).

- **Zuordnung zum Justizministerium**

Es besteht eine Verantwortlichkeit des Justizministeriums für die Staatsanwaltschaft, die auch eine Weisungsbefugnis beinhaltet (NL, S. 34).

II. Italien

Befragung der Justizrepräsentanten aus Italien am 18. März 2013 in der Landesvertretung von Hessen in Berlin:

- Elisabetta Maria Cesqui
Richterin am Obersten Kassationsgericht
- Gualtiero Michelini
Richter am Appellationsgericht in Rom
- Antonio Mungo
Richter und stellvertretender Leiter des Bereichs für die Justiz im italienischen Justizministerium

- Marilia Di Nardo
Richterin am Gerichtshof Neapel
- Raffaele Sabato
Richter am Obersten Kassationsgericht

Topic 1: Autonomie und Legitimation

Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.

● **Autonomie als universales Prinzip**

Die Wahrnehmung von Eigenverantwortung zieht sich als konstitutives Element durch die gesamte Gerichtsbarkeit. Die Partizipation der einzelnen Richter auf Gerichtsebene wird durch die Einrichtung sogenannter Gerichtsräte gewahrt (I, S. 11, 19).

● **Reaktion auf geschichtliche Erfahrungen**

Die Einrichtung des Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), also des obersten Gerichtsrates, erfolgte 1948 als Reaktion auf das faschistische System, in dem die Justiz als ausführende Hand des Diktators tätig war und dessen Willen in Gerichtsurteilen umsetzte (I, S. 14).

● **CSM als Garant justizieller Autonomie**

Der Oberste Justizrat wurde als Verfassungsorgan mit eigenen Rechten geschaffen. Durch die Unabhängigkeit des Rates soll die Unabhängigkeit des einzelnen Richters garantiert und gewährleistet werden (I, S. 9, 11).

● **Fokus auf Abwehr exekutiver Einflussnahmen**

Hauptaspekt bei der Schaffung des Obersten Richterrats war die Verteidigung der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber exekutiven Einflüssen. Diese Notwendigkeit wird bestätigt durch Versuche der Politik, die Rechte des CSM wieder zu beschränken (I, S. 14). Man kann daher von einem dauerhaften Machtkonflikt sprechen.

● **Duales System der Verantwortlichkeit: System der zwei Akteure**

Die Verantwortung für die Justiz ist durch die Verfassung sowohl dem Justizminister (Ressourcen, Budget) als auch dem CSM (Personalwesen, Disziplinarhoheit) übertragen (I, S. 23). Beide Akteure sind – vom Verfassungsgericht angeordnet – zur „loyalen Zusammenarbeit“ verpflichtet (I, S. 9 f., 16). Dieses *System der zwei Akteure* findet sich als Wesensmerkmal nicht nur auf der Makro-Ebene (CSM und Justizministerium), sondern auch auf der Mikro-Ebene (CSM und Netz von 29 Gerichtsräten auf der Ebene der Appellationsgerichte /I, S. 11) wieder.

● **Aufgaben des Justizministeriums**

Budgetverantwortung, Wahrung der Funktionsfähigkeit der Justiz, z.B. Bestimmung des Umfangs richterlichen Personals (I, S. 16, 17).

- **Aufgaben des obersten Gerichtsrates und der Justizräte**

Einsetzung diverser Kommissionen zur Analyse der Justizfunktionen, Projektgestaltung zur Verbesserung der Justizorganisation, Bewertung und Beurteilung von Richtern bei Beförderung und Funktionszuweisungen, Verantwortung für Disziplinarwesen, Verteidigung der Richter in der Öffentlichkeit (I, S. 17).

- **Kopplung der Qualität der Zusammenarbeit zweier Akteure an politische Verhältnisse**

Die Belastbarkeit und der Ertrag der notwendigen Zusammenarbeit von CSM und Justizministerium sind abhängig von den jeweilig herrschenden politischen Verhältnissen (I, S. 17). Die tendenziell flexible Zusammenarbeit ist im Laufe der Zeit von Prozessen der Annäherung und der Distanzierung gekennzeichnet (I, S. 22).

Topic 2: Personalwesen

Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.

- **(Eingeschränkte) Personalhoheit des Rates**

Der Justizrat ist zuständig für die Auswahl und Ernennung von Richtern, hat jedoch keinen Einfluss auf die Anzahl der Planstellen an den Gerichten, die vom Justizministerium vorgegeben werden (I, S. 16, 20).

- **Lückenloses System der Beurteilung**

Alle vier Jahre findet eine Beurteilung des Richters statt, an der die Beförderung in der Gehaltsstufe gekoppelt ist. An der Beurteilung ist unter anderem der Oberste Justizrat und der Gerichtspräsident beteiligt (I, S. 28). Auch wenn Anwendungsfälle gering sind, besteht die Möglichkeit, nach zwei negativen Beurteilungen aus dem Dienst entlassen zu werden (I, S. 29). Zudem erfolgt die Beurteilung nun auch nach der Bestätigungsquote für Urteile, was die Gefahr der Erziehung zur Konformität in sich birgt und die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen droht (I, S. 29 f.).

- **Trennung von Laufbahn und Besoldung**

Richter erhalten in allen Funktionen (Instanzen) die gleiche Vergütung. Finanzielle Anreize sollen Funktionsinteressen nicht beeinflussen und garantieren, dass das Betätigungsfeld nach den Fähigkeiten gewählt wird (I, S. 11, 31).

- **Abbau von Hierarchien**

Durch eine einheitliche, am Dienstalter und -stufe ausgerichtete Besoldung wurden auch Hierarchien verringert (I, S. 11, 28). Die noch bestehenden Leitungspositionen sind an die Wahrnehmung von Selbstverwaltungstätigkeiten geknüpft und werden nur auf Zeit besetzt (I, S. 22, 28).

- **Ausuferndes Disziplinarwesen**

Im Jahr 2011 wurden 1780 Anzeigen gegen Richter aufgenommen (35 Prozent aller Richter), die in rund 10 Prozent der Fälle zu einem Verfahren und in ca. 2 Prozent der Fälle auch zu einer Verurteilung geführt haben. Der Justizrat fungiert hierbei als recht-

sprechendes Organ (I, S. 12 f). Die Wahrnehmung der Disziplinarfunktion wird – möglicherweise auch aufgrund des Legitimationsdrucks gegenüber der Öffentlichkeit – ernst genommen (I, S. 13, 32). Ein Zusammenhang zwischen Effizienzsteigerung und Disziplinarwesen wird jedoch zurückgewiesen (I, S. 13, 32).

- **Zentralisierung der Fortbildung**

Die unabhängig vom Obersten Justizrat und Justizministerium geführte nationale Richterschule widmet sich der Aus- und Fortbildung von Richtern und kann durch die enge Zusammenarbeit mit beiden Akteuren auf Entwicklungen und Impulse der Praxis reagieren (I, S. 33 f.).

Topic 3: Effizienz und Qualität

Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.

- **Effizienz und Qualität der Rechtsprechung als Ziele des Obersten Justizrats**

Der Oberste Justizrat wirkt mit an dem Bemühen, die Effizienz der Rechtsprechung zu verbessern. Hierzu wurde eine Kommission gegründet, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation der Gerichte, der Zuweisung der Verfahren an die einzelnen Richter sowie der Zusammenarbeit der Richter untereinander anstoßen soll (I, S. 10 f.). Hierzu werden auch finanzielle Anreize genutzt (I, S. 33) und mittels Statistiken ein Rating der Gerichte gebildet (I, S. 11).

- **Beteiligung der Richterschaft über Justizräte**

Nicht nur über den Obersten Justizrat, sondern auch über lokale Justizräte an den Appellationsgerichten kann die Richterbasis an der Selbstverwaltung der Justiz mitwirken (I, S. 19). Die Übernahme von Eigenverantwortung genießt hohes Ansehen und wird aktiv betrieben (I, S. 27).

- **Begriffliche Unschärfe von Quantität und Qualität mittels einseitiger Fokussierung auf Statistiken**

Durch die Einführung von Gerichtsratings rückt die Arbeitsproduktivität der einzelnen Richter in den Vordergrund. Statistisch erfasst werden können jedoch zunächst nur quantitativ messbare Kriterien, Qualitätsmerkmale bleiben außen vor (S. 13, 24). Verschärft wird dieser Konflikt durch die Einführung eines Effizienzkriteriums bei der Beurteilung (I, S. 11, 17).

- **Überlange Prozessdauer Mittelpunkt der Effizienzdebatte**

Überlange Verfahrensdauer der Prozesse sorgen für Unzufriedenheit bei Rechtssuchenden und Richtern gleichermaßen und sind Ansatzpunkt für ein Fünftel aller Disziplinarverfahren (I, S. 12 f.). Aufgrund des Zusammenhangs mit normativen prozessualen Vorgaben kann der Oberste Justizrat, der sich ebenfalls diesem Problem widmet, keine Lösung finden (I, S. 10 f.).

Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.

• CSM als Schutzschirm

Der Oberste Richterrat verteidigt einzelne Richter, die in der Presse für ihre Entscheidungen angegriffen werden (mittels sog. „Schutzschriften“). Dieses Instrument wurde aus eigener Initiative heraus entwickelt (I, S. 9). Das entspricht einem Verständnis, dass Richter nicht unbeeinflusst ihrer Rechtsprechungstätigkeit nachgehen können, wenn sie sich um den Eindruck der Entscheidung in der Öffentlichkeit/in den Medien sorgen müssen (I, S. 9).

• Politisierung als Folge

Durch Verteidigung der Justiz gegen Angriffe von außen erfolgte jedoch eine Politisierung des Justizrats (I, S. 36).

Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft

Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.

• Autonomie durch historische Erfahrungen

Auch die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft entwickelte sich als Reaktion auf die Versuche der Einflussnahme von Seiten der Politik (I, S. 14).

• Vollständige Autonomie der Staatsanwaltschaft als Bestandteil der Dritten Gewalt

Die Staatsanwaltschaft zählt daher zur Dritten Gewalt: Es existiert eine gemeinsame Vertretung von Richtern und Staatsanwälten durch den CSM (I, S. 14)

• Reformbemühungen von Seiten der Politik

Der rechtspolitische Trend gehe hin zu einer Hierarchisierung der Staatsanwaltschaft und einer Auflösung der gemeinsamen Strukturen (I, S. 14).

III. Polen**Befragung der Justizrepräsentanten aus Polen am 5. September 2013 in der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz in Berlin:**

- Jaroslav Dudzicz
Richter am Bezirksgericht Slubice
- Katarzyna Gonera
Richterin am Obersten Gerichtshof, Mitglied des Landesjustizrats und des CCJE

- Jan Kremer
Mitglied des Polnischen Justizverwaltungsrats und Richter am Appellationsgericht Krakau
- Dorota Marszalowska
Richterin und Vertreterin der Richtervereinigung JUSTITIA
- Teresa Romer
Ehemalige Richterin am Obersten Gerichtshof und ehemalige Präsidentin von JUSTITIA

Topic 1: Autonomie und Legitimation

Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.

● **Wandel vom Zwangssozialismus zur Demokratie: Stärkung der Integrität der Rechtsprechung**

Die Autonomie der Justiz fiel 1989 zusammen mit der Geburtsstunde des neuen polnischen Staates und ersten freien Wahlen (PL, S. 10). Die Bildung eines *Landesjustizrats* (25 Mitglieder, mehrheitlich Richter) war eingebettet in den Wechsel des politischen Systems vom Zwangs-Sozialismus zur Demokratie, in dem das neu gegründete Organ Symbol für die Verwirklichung der Gewaltenteilung (Autonomie der Justiz) sein sollte und auch als solches verstanden wird (PL, S. 10). Mit der Ablösung der sozialistischen Richter und der Schaffung von Transparenz in der Rechtsprechung wollte man das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz und ihre Unabhängigkeit herbeiführen bzw. stärken (PL, S. 9 f, 22).

● **Ausstattung und Stärkung des Landesjustizrats als Verfassungsorgan**

Die polnische Verfassung erhebt den Landesjustizrat in den Status eines Verfassungsorgans, dessen Aufgabe es ist, sowohl die Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes als auch die der Richter zu gewähren und zu schützen (PL, S. 10). Allerdings möchte man sich trotz der mehrheitlichen Besetzung des Rats mit Richtern nicht als einseitige Interessenvertretung der Richterschaft verstehen (PL, S. 11).

● **Aufgaben des Justizrates**

Die Aufgaben des Rates sind: Einfluss auf Prozesse der Justizgesetzgebung im Sinne von Stellungnahmen, zuständig für Ernennung und Beförderung von Richtern, Kommunikation mit Parlamentariern (Anhörungen), Möglichkeit der Klage gegen Gesetze vor dem Verfassungsgericht, Verfahrenskompetenz für Disziplinarverfahren gegen Richter und für Ethikfragen (zwei ständige Kommissionen) (PL, S. 24 f).

● **Zwei Dimensionen: Schutz des Systems, aber nicht Schutz des einzelnen Richters**

Es besteht für den Landesjustizrat keine Möglichkeit, den einzelnen Richter vor Einflussnahmen der Gerichtspräsidenten zu schützen (PL, S. 29).

- **Rücknahme der institutionellen Autonomie auf Gerichtsebene: Verwaltungsdirektor vs. Gerichtspräsident (Doppelspitze)**

Seit 2012 ist den Gerichtspräsidenten ein Verwaltungsdirektor als Verwaltungsorgan (Präfekt) zur Seite gestellt worden. Diese sind zuständig für die Verwaltung, das nicht-richterliche Personal sowie die räumliche und zeitliche Ausstattung der Gerichte und unterstehen direkt dem Justizministerium (PL, S. 11). Diese sog. *Doppelspitze* wird von der Richterschaft als problematisch angesehen, da sich auch die sachliche und personelle Ausstattung der Gerichte auf die richterliche Unabhängigkeit auswirken kann, der Gerichtspräsident aber keinerlei Einflussnahme-Möglichkeit auf den Direktor hat (PL, S. 12.). Der Verwaltungsdirektor berichtet dem Justizministerium über die Effizienz der Richter. Nur die allgemeine Richterversammlung der Appellationsgerichte kann die Rechenschaftsberichte des Direktors negativ bewerten (PL, S. 13).

- **Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit**

Zwar erhielt der Landesjustizrat einige bedeutsame Befugnisse, aber es existiert kein Budgetantragsrecht des Landesjustizrats und der Justizminister kann über die Ernennung der Gerichtspräsidenten sowie über die Vorgabe von Richtlinien für Verfahrenserledigung exekutiven Einfluss auf die Justiz nehmen (PL, S. 11 f, 18ff.).

- **Neue Sichtweise der politischen Klasse: Restriktive Entwicklung für richterliche Autonomie und Selbstverwaltung**

Aus der Richterschaft wird die restriktivere Entwicklung zulasten der Dritten Gewalt so kommentiert, dass 1989 eine andere gesellschaftliche Situation bestand. Aber nicht nur in Polen gäbe es eine neue Sichtweise der politischen Klasse auf die Funktionsweise des Staates und die Ausübung von Staatsgewalt (PL, S. 24).

Topic 2: Personalwesen

Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.

- **Ernennung und Beförderung als Kernkompetenz des Landesjustizrats**

Die Auswahl und Ernennung von Richtern erfolgt über ein formelles Verfahren durch den Landesjustizrat unter Einbindung der Richterversammlung (PL, S. 24 f., 33ff.). Das Institut des „Richters auf Probe“ wird dabei zum Streitpunkt: Seine Verwerfung durch das Oberste Verwaltungsgericht wird von der Richterschaft und dem Landesjustizrat kritisiert, da nun nur noch eine wenig aussagekräftige Beurteilungsgrundlage für die Ernennung von Richtern bestehe und man die Wahl von ungeeigneten Kandidaten fürchtet (PL, S. 25, 27, 37).

- **Hierarchie in der Vergütung**

Es existieren zehn unterschiedliche Gehaltsstufen, die sich an der Instanz und der wahrgenommenen Funktion orientieren (PL, S. 38).

- **Starke Hervorgehobene Stellung des Gerichtspräsidenten: Hierarchie trotz Autonomie**

Die Gerichtspräsidenten der Appellationsgerichte ernennen die Gerichtspräsidenten der Amtsgerichte (PL, S. 15). In die Befugnis der Gerichtspräsidenten fällt u.a. die Geschäftsverteilung (PL, S. 16) und das Aussprechen von dienstlichen Rügen neben einem offiziellen Disziplinarverfahren bei Pflichtverletzungen eines Richters (Hinderungsgrund bei Beförderungen; PL, S. 27). Des Weiteren ist die Position finanziell durch eine Funktionszulage besser gestellt (PL, S. 21).

- **Kontrolle mittels umfangreichen Bewertungssystems**

Sowohl bei der Einstellung als auch bei der Beförderung wird auf Beurteilungen zurückgegriffen, die einen erheblichen zeitlichen (ca. 1 Jahr) und inhaltlichen Umfang aufweisen. Zurückgegriffen wird u.a. auf bisherige Urteilsentwürfe und Entscheidungsvorschläge, aufgehobene Urteile und offene Fälle (PL, S. 34 f.). Seit kurzem ist unabhängig von Karrierebestrebungen regelmäßig alle vier Jahre eine Bewertung vorgeschrieben. Es wird befürchtet, dass die Ergebnisse mit disziplinarischen Konsequenzen verknüpft werden, da darin Messzahlen vorgeschrieben werden, die vom Justizminister vorgegeben werden (PL, S. 39 f.).

- **Landesjustizrat als Ankläger und Maßstabsetzer**

Im Disziplinarwesen übernimmt eine Kommission des Landesjustizrats die Funktion des Anklägers. Disziplinarwesen und Qualitätssicherung werden so miteinander verknüpft (PL, S. 26 f.). Die Sanktionierungsquote ist mit 1 zu 2000 gering (PL, S. 26).

- **Justizministerium als Träger der richterlichen Aus- und Weiterbildung**

Die Landesschule für Richter und Staatsanwälte untersteht dem Justizministerium (PL, S. 19). Eine Anbindung an den Landesjustizrat wurde abgelehnt (PL, S. 23).

Topic 3: Effizienz und Qualität

Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.

- **Mittelbare Einbindung der Richterbasis**

Über die Richterversammlungen, die sich je nach Instanzzugehörigkeit aus Richtern der betroffenen und der unteren Instanzen zusammensetzen, nimmt die Richterbasis u.a. an Personalentscheidungen (Beförderung, Beurteilungen) teil (PL, S. 33 f.). Allerdings dürfen sich die Richter nicht gewerkschaftlich oder politisch organisieren (PL, S. 21).

- **Keine primäre Zuständigkeit des Justizrates für Effizienz- und Qualitätsbemühungen**

Gerichtliche Effizienz wird als abhängig von prozessualen und materiell-rechtlichen Vorgaben gesehen, auf die der Landesjustizrat jedoch keinen Einfluss hat (PL, S. 10, 19 ff.). Auch bezüglich der Richterausbildung und der finanziellen Ausstattung der Gerichte fehlt es an Einflussmöglichkeiten (PL, S. 19 f.). Die Möglichkeiten des Landesjustizrats, auf Qualitätssteigerungen hinzuwirken, sind nur reaktiv (Einleitung von Dis-

ziplinarmaßnahmen, Anregungen an die Richterschule hinsichtlich der Ausbildungspläne, Parlamentsempfehlungen) und nicht präventiv (PL, S. 45ff.)

- **Effizienz mittels Beurteilungen?**

Bei den nun alle vier Jahre vorgeschriebenen Beurteilungen ist der Hauptaspekt die Quote der bearbeiteten sowie der aufgehobenen Verfahren. Der Justizminister kann die Richter über die Vorgabe von Richtlinien (eingeführt über ministerielle Verordnungen) steuern (PL, S. 39 f., 47). Vor allem das Kriterium der Aufhebungsquote wird als nichtsagend und verzerrend kritisiert (PL, S. 40ff.). Es besteht die Gefahr der einseitigen Orientierung auf Quantität und Schnelligkeit (PL, S. 42).

- **Dominanz der Statistik führt zur Verzerrung der Wirklichkeit**

Das Führen von Statistiken nimmt an polnischen Gerichten einen zeitlich und inhaltlich dominierenden Platz und bindet Ressourcen. Hier erfolgt ebenfalls eine Orientierung an rein quantitativen Kriterien, Qualitätsaspekte werden vernachlässigt oder auf die Verfahrensdauer reduziert (PL, S. 45). Impulse zur Verkürzung von Verfahrensdauern gehen – ohne Bereitstellung zusätzlicher personeller Mittel – vom Justizminister, vermittelt über die Gerichtspräsidenten – aus (PL, S. 42ff.). Dies führt zu Umgehungsstrategien von Richtern, die die vorgegebene Kennziffern von Verfahren und Verhandlungstagen pro Monat durch Tricks, z.B. Unterbrechungen, kreieren (PL, S. 46 f.). Die Statistikdominanz führt somit eher zu Effizienzverlusten als zu Effizienzsteigerungen.

- **Gerichtsdirektoren und Gerichtspräsidenten als verlängerter Arm des Justizministers**

Da die Gerichtsdirektoren direkt dem Justizminister unterstehen und für die Mittelverteilung, die Ausstattung und das nicht-richterliche Personal zuständig sind, kann über Organisationsstrukturen mittelbar Einfluss auf die richterliche Tätigkeit und auch auf die Qualität der Arbeit genommen werden (PL, S. 11 f., 13, 18 f.). Ebenfalls werden auch die Gerichtspräsidenten vom Justizminister ernannt, auch wenn es dafür noch die Zustimmung der Richterversammlung bedarf (PL, S. 15). Eine Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung dieser Entscheidung besteht nicht (PL, S. 21). Beides wird als Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit wahrgenommen (PL, S. 20, 29), insbesondere da die Gerichtspräsidenten bei der Vorgabe der Anzahl zu bearbeitender Fälle mitwirken (PL, S. 44, 47).

Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.

- **Außendarstellung kein primäres Ziel**

Der Landesrichterrat legt keinen besonderen Fokus auf die mediale Außendarstellung und Erläuterung von Entscheidungen und rechtlichen Gesamtzusammenhängen. Er versucht jedoch, in den elektronischen Medien präsent zu sein und hat eine Pressesprecherstelle eingerichtet (PL, S. 52).

- **Transparenz bedeutet Vertrauen**

Die Justizinstanzen bemühen sich, durch das Einrichten von Online-Portalen die Transparenz der Rechtsprechung durch die Veröffentlichung von Entscheidungen zu erhöhen und dadurch das in der Öffentlichkeit negativ besetzte Bild der Justiz zu verbessern (PL, S. 82).

Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft

Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.

- **Unklare systematische Einordnung**

Zwar wird die Staatsanwaltschaft allgemein als Organ der Rechtspflege verstanden, man hat sich aber gegen eine Einordnung als Verfassungsorgan entschieden (PL, S. 49 f.). Einem Bemühen der Staatsanwaltschaft um Unabhängigkeit wird nicht entsprochen.

- **Ambivalenz von formaler Unabhängigkeit und interner Hierarchie**

Zwar wurde ein – mit dem Landesjustizrat vergleichbarer – Staatsanwaltschaftsrat eingerichtet (PL, S. 23), andererseits ist die Staatsanwaltschaft jedoch von Hierarchiestrukturen geprägt und gekoppelt mit Weisungsrechten (PL, S. 51).

- **Funktionsänderung**

Per Gesetz soll in naher Zukunft eine Neuorientierung der Staatsanwaltschaft vorgenommen werden, die sich zu einem kontradiktorischen Verfahren orientiert und die Organisation darauf abstimmt (PL, S. 50).

IV. Schweiz

Befragung der Justizrepräsentanten aus der Schweiz am 11. November 2013 in der Landesvertretung von Hessen in Berlin:

- Prof. Dr. Stephan Gass
Kantonsrichter, Vizepräsident der Abteilung Strafrecht am Kantonsgericht Basel-Landschaft
- Peter Hodel
Oberrichter am Obergericht Zürich und bis 2013 Präsident der Schweizerischen Richtervereinigung
- Dr. M.A. Hans-Jakob Mosimann
Richter und Vizepräsident des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich
- Thomas Stadelmann
Bundesrichter im Kanton Lausanne

- Dr. Matthias Stein-Wigger
Richter und Präsident des Zivilgerichts Basel-Stadt
- Dr. Adrian Urwyler
Kantonsrichter, Präsident des Kantonsgerichts Freiburg

Topic 1: Autonomie und Legitimation

Dieser Themenbereich umfasst neben den Fragen der Legitimation eines Selbstverwaltungsorgans auch die Zusammenarbeit mit und Kompetenzaufteilung zu den anderen Staatsgewalten sowie die Rolle bei der Ausarbeitung und Verteilung des Budgets. Im Vordergrund stehen jedoch die Beweggründe für die Schaffung einer autonomen Justiz.

- **Justizielle Selbstverwaltung in 21 von 26 Kantonen**

Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz gibt es kein einheitliches System der Justizorganisation, sondern untereinander differierende Strukturen und Akzentuierungen. Im Rahmen von schweizerischen Verfassungs-Revisionen des 20. Jahrhunderts wurde normiert, dass die Justiz sich selbst zu verwalten hat. Heute besteht in 21 von 26 Kantonen die justizielle Selbstverwaltung – wenn auch in unterschiedlich gradueller Umsetzung (CH, S. 9)

- **Justizielle Autonomie als Tradition**

Die Anfänge justizieller Autonomie gehen zum Beispiel in Zürich zurück auf die Kantonsverfassung von 1831. Justizielle Selbstverwaltung wird als Selbstverständlichkeit wahrgenommen, deren Berechtigung nicht hinterfragt wird (CH, S. 9). Es wird als übergeordnetes Prinzip verstanden, dass jede staatliche Ebene einen hohen Grad an Selbstverwaltung gegenüber der nächsthöheren hat (CH, S. 26).

- **Aktuelle Auslöser für Stärkung der Autonomie (Beispiel Kanton Freiburg)**

Auslöser für die Reform im Kanton Freiburg, der erst kürzlich die volle Autonomie für die Dritte Gewalt umsetzte, war eine Justizaffäre, zu der hinzukam, dass gleichzeitig viele Kantone in der Schweiz ihre Verfassungen überarbeitet und modernisiert haben. Dieser Kontext und die zeitliche Nähe zu der Justizaffäre waren Auslöser für den kantonalen Verfassungsgeber, entscheidende Schritte zur Unabhängigkeit der Justiz einzuleiten. Man hat die Justizverwaltung neu organisiert, eine unabhängige Aufsicht (Justizrat) eingeführt sowie die Unabhängigkeit der Richter gestärkt, indem man die Richter nun auf Lebenszeit wählt. Der Skandal war das kathartische Erlebnis, das – gepaart mit dem Druck der Medien – die Neuerungen möglich machte (CH, S. 26).

- **Unabhängige Justiz und moderner Staat als Einheit**

Ganz überwiegend wird in der Schweiz justizielle Selbstverwaltung als Element des modernen Staates und als logische Konsequenz der Gewaltenteilung verstanden, aber auch als effizientestes System der Aufgabenbewältigung (CH, S. 10). Sie sei wesentliches Element und Voraussetzung richterlicher Unabhängigkeit (CH, S. 9).

- **Hohes richterliches Selbstbewusstsein durch Volks- oder Parlamentswahl**

Durch die Volkswahl, die in einigen Kantonen für die Berufung der Richter in das Amt genutzt wird, oder die Wahl und Berufung durch das Parlament erhalte man als Richter

die höchste Innenlegitimation. Dies führe dazu, dass man das Verständnis einer gleichberechtigten Staatsgewalt gewinne und sich mit den anderen Staatsgewalten auf Augenhöhe austausche (CH, S. 10).

• **Enge Verbindung von Partei und Richteramt**

Die Wahl in ein Richteramt erfordert in den meisten Fällen die Mitgliedschaft in einer Partei (ca. 85 Prozent) (CH, S. 31). Dies schließt Kandidaten mit guten Qualifikationen, aber der „falschen“ parteipolitischen Zugehörigkeit aus (CH, S. 34) und führt – nicht zuletzt aufgrund der finanziellen Abgaben der von den in das Amt gewählten Richtern an die Partei – zu einer Verflechtung von Politik und Justiz (CH, S. 31). Andererseits wird der entstehenden Transparenz durch offenkundige politische Positionierung der Vorzug gegenüber einer informellen Steuerung durch verdeckte Interessen einer die Richterauswahl bestimmenden Exekutive eingeräumt. Es ist die analoge Debatte, die bei der Wahl der Richter zum deutschen Bundesverfassungsgericht bekannt ist, nur ist diese Problematik in der Schweizer Justiz für die gesamte Richterschaft relevant.

• **Budgetkompetenz als Ausdruck von starker Autonomie**

In den meisten Kantonen wurde die justizielle Autonomie mit Budgetantragsrechten verbunden. Die Ausgestaltungen dieses Rechts reichen von einem

- direkten Kontakt zwischen Gerichten und Parlament (Bundesgericht; CH, S. 9),
- einer Übermittlung durch die Regierung (CH, S. 9) oder
- der Zwischenschaltung einer übergeordneten (meist zweitinstanzlichen) Richter-gremiums (z.B. die sog. beratende Verwaltungskommission im Kanton Zürich; CH, S. 20).

Diese Gremien treffen ihre Entscheidung je nach kantonaler Ausgestaltung konsensual (CH, S. 21) oder autoritär (CH, S. 21). Für die Richterschaft besteht eine Verbindung zwischen der Verleihung von Budgetantragsrechten (und dem direkten Kontakt mit dem Parlament) und dem Bewusstsein umfassender Unabhängigkeit (CH, S. 14), insbesondere wenn ein Formalbudget und keine Aufschlüsselung in einzelnen Posten beantragt werden könne (CH, S. 14). Oft bedient man sich Gerichtsverwaltern mit Erfahrungen im Finanzbereich, um das Budget zu erstellen und so Erfahrungsdefiziten entgegenzuwirken (CH, S. 13 f.). Da sowohl die Besoldung der Richter als auch die Anzahl der Stellen per Parlamentsgesetz festgelegt werden (CH, S. 19 u. 20), gibt es jedoch keine Möglichkeit, eigenverantwortlich die Zahl der Richterstellen zu erhöhen.

• **Schwerpunkt der Zusammenarbeit: Gerichte-Parlament**

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, in denen vor allem das Verhältnis Exekutive/Judikative problematisiert wird, liegt der Schwerpunkt in der Schweiz in der Zusammenarbeit mit den Parlamenten, die auch Anstöße für Modernisierungen geben (CH, S. 15 f.). Da die Wahl der Richter meist an eine Parteizugehörigkeit geknüpft ist und das Vorschlagsrecht für Richterämter dem Parteienproporz entspricht, gibt es allerdings nur wenige Konflikte zwischen Parlament und Judikative, da die politischen Verhältnisse sich entsprechen (CH, S. 40).

• **Selbstverwaltung als übergreifendes Prinzip (incl. Verordnungskompetenz)**

Das Prinzip der autonomen Verwaltung wirkt durch bis auf die einzelnen Gerichte, die sich selbst organisieren (CH, S. 11, 16, 23) und in denen – zumindest in einigen Kan-

tonen – das primus-inter-pares-Verhältnis auch zwischen Geschäftsleitung und Richterschaft besteht. Der Gerichtspräsident hat keinerlei Befugnisse, seine Richterkollegen zu beaufsichtigen (CH, S. 11). Letztlich wird die Verwaltungskompetenz durch die einzelnen Richter ausgeübt (CH, S. 23). Die Eigenverantwortung der Justiz umfasst auch die Befugnis, für die Gerichte notwendige Verordnungen zu erlassen, z.B. Gebührenordnungen. Im Verfahren wird der Konsens mit den betroffenen Kreisen, z.B. der Anwaltschaft, gesucht und gefunden (CH, S. 21 f.).

- **Machtkonflikte verlagern sich**

Die Frage der Verteilung von Kompetenzen verlagert sich von dem Verhältnis Exekutive/Judikative auf das Verhältnis der einzelnen Instanzen zueinander. Teilweise kämpfen die erstinstanzlichen Gerichte darum, sich aktiv einbringen und Verantwortung übernehmen zu können (CH, S. 12). Welche Organisationsbefugnisse auf welcher Ebene angesiedelt werden und wie Partizipationsmöglichkeiten der einzelnen Richter ausgestaltet werden, sind Punkte ständiger Diskussion (CH, S. 12, 16 f.).

Topic 2: Personalwesen

Der zweite Themenkomplex befasst sich mit Fragen der Einstellung, Rekrutierung, Fortbildung und Besoldung von Richtern. Weiter wird eruiert, wie das Disziplinarwesen aufgebaut ist und welche Anforderungen an Beförderungen gestellt werden bzw. inwiefern Richter Beurteilungen unterliegen.

- **Volks- und Parlamentswahl als Eingangs- und Kontrollinstanz: Transparenz trotz Parteiendominanz**

Die Verleihung des Amtes erfolgt per Volkswahl (CH, S. 8) oder durch Parlamente, meist auf Zeit, in einigen Kantonen jedoch auch auf Lebenszeit (CH, S. 42). Die Richtersitze an den einzelnen Gerichten werden nach Parteiproporz vergeben. Normative Vorgaben für die fachliche Eignung bestehen nicht, faktisch wird jedoch auf bisherige Erfahrungen (z.B. als Gerichtsschreiber) geachtet (CH, S. 30 f., 35). Parteizugehörigkeit ist ungeschriebene Pflicht (85 % der Richterernennungen; CH, S. 31).

- **Wenig Besorgnis parteipolitischer Ausrichtung richterlicher Entscheidungen**

Richterliche Entscheidungen, die parteipolitischen Interessen folgten, seien nicht zu besorgen. Jeder Richter, ob er einer Partei zugehörig ist oder nicht, treffe Entscheidungen ohnehin auf der Basis seines Vorverständnisses, sei dieses liberaler, sozialer oder konservativer Natur. Es seien bei richterlicher Tätigkeit weniger parteipolitische Gedanken als vielmehr weltanschauliche Grundhaltungen, die zum Tragen kämen. Die Wahl der Richter führe daher nicht zu einer stärkeren Politisierung der Richter. Hinzu komme das Gebot der Zurückhaltung: Gerade weil man als Mitglied einer Partei in das Richteramt gewählt wurde, versuche man sich in anderen Bereichen zurückzuhalten. So werde man in den meisten Fällen nicht mehr für Parteiämter zur Verfügung stehen oder bei Delegiertenveranstaltungen auftreten und parteipolitische Parolen verbreiten (CH, S. 37 f.).

- **Keine justizinternen Aufstiegsmöglichkeiten: politische Zugehörigkeit dominiert die Laufbahn**

Zweitinstanzliche Richter gelangen ebenfalls per Volkswahl und nach Parteienproporz in ihr Amt (CH, S. 31). Dies birgt das Risiko, dass die Parteizugehörigkeit ein gewichtigeres Kriterium als die Qualifikation des Bewerbers wird, und schließt Kandidaten aus, deren Partei keine oder weniger Sitze für sich beanspruchen kann (CH, S. 33 f.). Auch ein ausdifferenziertes Beurteilungswesen entfällt durch das Erfordernis der Wiederwahl (CH, S. 44 f.), lediglich im Kanton Zürich und Bern werden Mitarbeiterbeurteilungen bzw. Jahresgespräche durch Richter in Leitungsfunktionen durchgeführt; darüber hinaus existieren auch dort keine spürbaren Hierarchien (CH, S. 46).

- **Richterwahl auf begrenzte Zeit als Gefahr für die Unabhängigkeit**

Durch den Zwang zur Wiederwahl kann nicht ausgeschlossen werden, dass Richter in ihrer Entscheidungsfindung beeinflusst werden, zum Teil stellt das Kantonsparlament offen einen Zusammenhang zwischen Wiederwahl und inhaltlicher Ausrichtung der Entscheidungen her. Hinzukommt, dass der Prozess der Wiederwahl wenig transparent und nicht überprüfbar ist, die Medien eine stärkere Personalisierung der Entscheidung betreiben, eine finanzielle Unterstützung der Richter nach nicht erfolgter Wiederwahl unsicher sowie die berufliche Zukunft offen ist (CH, S. 37ff., 41 f., 44). Gleichwohl wird diese Gefahr eher als abstrakt und in der Praxis wenig relevant angesehen. Die eigene Unabhängigkeit erlaube eine Entkoppelung von politischer Gebundenheit. Bekannt seien in der ganzen Schweiz nur wenige Fälle nicht erfolgter Wiederwahl (CH., S. 38,39,40).

- **Gefahr bei der Wiederwahl: Die „Schere im Kopf“**

Kernproblem sei indes die „Schere im Kopf“ (CH, S. 39). Das Problem wird weniger in Prinzip der Volks- oder Parlamentswahl, eher in Zwängen im Zusammenhang mit der Wiederwahl gesehen. Vom System her sei – so wird aus Richtersicht vorgetragen – die zeitlich begrenzte Wahl mit dem Erfordernis der Wiederwahl „völliger Blödsinn“ und berge eine Fülle an theoretischen Risiken für die richterliche Unabhängigkeit, die man eigentlich beseitigen sollte. Daraus drohende Gefahren verringerten sich die jedoch in der praktischen Umsetzung, da Richter gar nicht wüssten, wie sie parteipolitische Wünsche in ihrer Tätigkeit unterbringen sollten. Wem solle man es denn recht machen?

- **Kein Einfluss der Judikative auf Personalkosten**

Sowohl die Anzahl der einzelnen Richterstellen für ein Gericht als auch die Höhe der Besoldung werden in der ganzen Schweiz von den Parlamenten per Gesetz festgelegt (CH, S. 19 f.). Zur flexiblen Reaktion auf unvorhergesehene Personalengpässe steht den einzelnen Gerichten als Selbstverwaltungskompetenz jedoch das Institut des Ersatzrichters zur Verfügung (CH, S. 54).

- **Unterschiedliche Besoldungsmodelle**

Kantonsübergreifend erhöht sich die Besoldung mit der absolvierten Amtszeit und dem Alter (CH, S. 52). Ansonsten reichen die Ausgestaltungen von z.T. spürbaren finanziellen Unterschieden zwischen den Instanzen (Beispiel Kanton Zürich; CH, S. 52) zu einer gleichen Besoldung aller Richter (Beispiel Kanton Genf; CH, S. 54).

- **Verzicht auf Disziplinarrecht bei Wahl auf bestimmte Zeit**

Jenseits des offiziellen Personalrechts unterliegen Richter in den meisten Kantonen bei der Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer keinem eigenen Disziplinarrecht (CH, S. 55). Auf Fehlverhalten wird – trotz generellem Verweis auf eine notwendige Entkoppelung von Amtsbestätigung und Disziplinierung – mit dem Instrument der (Nicht-)Wiederwahl reagiert. Auch das sei eher eine abstrakte Gefahr, die empirisch kaum nachweisbar sei (CH, S. 43 f., 55, 66).

- **Verwaltungsfunktion prägt das Bild richterlicher Professionalität**

Die zusätzlichen Verwaltungstätigkeiten beanspruchen einen erheblichen Teil der ansonsten für Rechtsprechungsaufgaben zu verwendenden Zeit. Der Schweizer Richter hat eine Vielzahl von zusätzlichen Kompetenzen zur Rechtsprechung, das ändere und präge auch die Arbeit. Diese zusätzlichen Tätigkeiten beanspruchten auch immer mehr Zeit und würden komplexer. Es flössen Ressourcen in nicht unwesentlichem Umfang in diese Verwaltungsaufgaben. Selbstverwaltung sei unter dem Unabhängigkeitsaspekt erforderlich, bedeute zusätzliche Arbeit. Dafür erlange man mehr Bodenhaftung, wenn man auch Mitarbeitergespräche führe, das Budget erstellen und sich um Sachmittel kümmern müsse (CH, S. 27)

Topic 3: Effizienz und Qualität

Der dritte Themenkomplex widmet sich dem Verhältnis von Qualität und Effizienz und versucht zu klären, ob und welche Verfahren der Qualitätssicherung bestehen, ob die Richterschaft an Entscheidungsverfahren teilhat und welche Formen der Mitbestimmung existieren.

- **Richterliche Verwaltungserfahrung als effizientestes System der Qualitätssicherung**

Neben der rechtsprechenden Tätigkeit beinhaltet das Aufgabenfeld eines Richters auch die Wahrnehmung einer Leitungs- und Führungsfunktion gegenüber einem Team (nicht-richterliches Personal und Gerichtsschreiber; CH, S. 49). Die dadurch gewonnenen Erfahrungen werden als ganzheitlich gewertet (CH, S. 27 f.). Letztlich bestehe in der Schweiz die Haltung, dass die richterliche Verwaltungskompetenz das effizienteste System sei, da die Richter am besten wüssten, welche Bedürfnisse bestehen und wie man diese am besten befriedigt. Man müsste niemandem Bericht erstatten, der außerhalb der Organisation stünde und der nicht wisse, wie die Justiz funktioniere und welche Bedürfnisse bestehen. Man sei möglichst nahe an den Anliegen dran, um die es gehe (CH, S. 23).

- **Besondere Qualifikation für Richter: Soziale und persönliche Kompetenzen**

Im Gegensatz zum deutschen Verfahren, das vom Prinzip der Bestenauslese ausgehe, werde in der Schweiz der Schwerpunkt sehr stark auf andere Kompetenzen gelegt. Es ist dienlich, ein guter Jurist zu sein, jedoch benötige man auch Kommunikationsfähigkeiten, Empathiefähigkeit etc. Derartige Kompetenzen werden von den Wahlvorbereitungsgremien stark gewichtet. Weiterhin ist jedoch eine fundierte juristische Ausbildung immer noch Grundvoraussetzung. Es sind aber nicht nur juristische Fähigkeiten, sondern auch Kompetenzen auf der Persönlichkeitsebene für einen Richter erforderlich.

Diese seien für das Richteramt von zentraler Bedeutung. Das gelte jedoch stärker für die erstinstanzliche als für die zweitinstanzliche Ebene (CH, S. 35).

- **Keine ausgeprägte Qualitätsdebatte, kein Druck durch Statistiken**

Die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Qualitäts- und Quantitätsaspekten führt dazu, dass eine Debatte darüber noch am Anfang steht (CH, S. 57, 64). Kritisiert wird die einseitige Fixierung auf Zahlen (CH, S. 66). Ein kantonsübergreifender Vergleich der Gerichte scheiterte bisher an immer noch bestehenden unterschiedlichen Organisationsformen und einer erst vor kurzem erfolgten Angleichung des Verfahrensrechts (CH, S. 58).

- **Qualitätsbewusstsein durch Austausch**

Fachlicher Austausch wird als probates Mittel der Qualitätskontrolle angesehen, auch wenn es außerhalb des gerichtlichen Gesprächs noch wenig institutionalisierte Formen dafür gibt (CH, S. 67 f.). Praktiziert werden auch Richteraustauschprogramme im Sinne gerichtstübergreifenden Austausches sowie Mitarbeiterversammlungen und regelmäßig stattfindende Plenartreffen (CH, S. 69).

- **Geschäftsleitung in Kollegialform**

In der Regel erfolgen Beschlussfassungen durch ausführende Organe, an denen die Richter eines Gerichts beteiligt sind. Die Umsetzung erfolgt durch den Präsidenten, der dann jedoch lediglich als primus inter pares agiert und zumeist für 2, aber auch auf unbestimmte Zeit gewählt wird (CH, S. 11).

- **Basisdemokratie als Modell**

Je nach Größe des Gerichts werden die administrativen Belange durch die Gesamtheit aller Richter ausgeübt (Plenum) (Kanton Basel-Stadt; CH, S. 22), die sich aktiv einbringen. Zum Teil, insbesondere bei größeren Gerichten, werden sie auch an eine Verwaltungskommission abgegeben, die ausschließlich aus der Mitte der Richterschaft gewählt wird (Kanton Zürich; CH, S. 22 f.).

- **Parlament als Impulsgeber**

Gesellschaftliche Bedürfnisse – zum Beispiel für Modernisierungsmaßnahmen – werden über das Parlament als Vorgabe an die Richterschaft weitergegeben. Die Exekutive spielt keine Rolle. Dies schließt nicht aus, dass auch die Richterschaft selbst Handlungsbedarf formuliert (CH, S. 15).

- **Kompetenzkonflikte zwischen erster und zweiter Instanz**

In einigen Kantonen werden Organisationskompetenzen quasi vor die Klammer gezogen und für beide Instanzen zusammengelegt. In diesen Fällen beansprucht meist die zweite Instanz eine Leitungs- bzw. Führungsposition für sich, wohingegen die erste Instanz um das Recht der Mitbestimmung kämpft (z.B. in Zürich) (CH, S. 12, 16 f., 48). So besteht in einigen Kantonen eine Berichterstattungspflicht gegenüber Obergerichten über die noch nicht abgeschlossenen Fälle. Eine „Verzögerung“ der durch Verallgemeinerung veranschlagten Bearbeitungszeit muss, kann aber auch leicht durch den Verweis auf eine komplizierter Rechts- oder Sachlage gerechtfertigt werden (CH, S. 59 f., 63). Teilweise wird diese Verantwortlichkeit gegenüber den Obergerichten kritisiert und auf eine interne Verantwortlichkeit der einzelnen Gerichte verwiesen (z.B. in Basel-Land) (CH, S. 60). Selbstverwaltung bedeute gerade – das betonen die Anhänger des

Basel-Modells -, dass alle, also auch die ersten Instanzen, in die Entscheidungsprozesse mit eingebunden werden, ihnen Verantwortung übertragen und ein Gremium gebildet werden müsse, in dem alle mitvertreten sind (CH, S. 17). Die Anhänger des Zürich-Modells erwidern, dass auch bei denjenigen Kantonen, die eine Art Aufsicht der Ober- gegenüber den Untergewichten kennen, die Intensität dieser Aufsicht weit entfernt von einer Dienstaufsicht sei. Die Angehörigen der zweiten Instanz übten eine Organaufsicht aus, hätten aber keine arbeitsrechtliche Vorgesetztenfunktion inne. Es bestünde kein Kontrollrecht im Einzelfall. Es sei wichtig hervorzuheben, dass auch dort, wo Hierarchien bestünden, man bemüht sei, diese zu beschränken (CH, S. 17).

Topic 4: Justiz und Öffentlichkeit

In diesem Zusammenhang wird das Verhältnis von Justiz und Öffentlichkeit diskutiert und sich insbesondere der Frage der Zusammenarbeit mit den Medien sowie der Vertretung der Justiz nach außen hin gewidmet.

- **Erste Ansätze im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit**

Man hat die Erkenntnis gewonnen, dass es notwendig ist, über beständige Stellen ein Vertrauensverhältnis zur Öffentlichkeit aufzubauen (Mittel dazu sind Tage der offenen Tür, die Einrichtung eines Pressesprechers) und die Berichterstattung zu professionalisieren (CH, S. 70 f.); jedoch besteht bis dato kein dem entsprechendes Ausbildungsangebot für Richter (CH, S. 72).

- **Professionalisierung als Hilfe**

Zum Teil arbeitet man mit freiberuflichen Medienberatern zusammen, da man erkannt hat, dass Richter nicht dafür ausgebildet sind, mit den Medien auf Augenhöhe kommunizieren zu können (CH, S. 73 f.).

- **Medialer Druck als Einflussfaktor auf die Rechtsprechung**

Durch die Tendenz, Entscheidungen zu personalisieren, werde ein spürbarer Druck auf den Richter ausgeübt, der auch den Verfahrensausgang beeinflussen könne (CH, S. 73).

- **Selbstverwaltung als Hemmnis für eine einheitliche Vertretung der Justiz**

Aufgrund des föderalen Systems existiert keine einheitliche Regelung über die Kommunikation mit den Medien/der Öffentlichkeit. Da der Fokus in der Schweiz auch auf dem einzelnen Gericht als Träger der Autonomie liegt, kann es keinen einheitlichen Sprecher für „die Justiz“ geben. Das Verständnis, dass es einen Obersten Richterrat oder eine bestimmte Instanz geben könne, der oder die die Justiz nach außen vertreten, ist der Schweizer Justiz fremd (CH, S. 75ff.)

Topic 5: Justiz und Staatsanwaltschaft

Abschließend findet die Stellung der Staatsanwaltschaft Erörterung: Gefragt wird nach dem Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie ihrer Organisation und Einbindung in das Justizsystem.

- **Reform des Systems**

Erst vor kurzem erfolgte kantonsübergreifend eine Umgestaltung der Staatsanwaltschaft als Untersuchungs- und Anklagebehörde; zuvor bestanden unterschiedliche Systeme (französisch, deutsch) nebeneinander (CH, S. 80).

- **Geteilte Zuständigkeit**

Die Staatsanwaltschaft untersteht organisatorisch dem Justizministerium, dessen Einflussnahmemöglichkeit wurde jedoch durch das Fehlen eines externen Weisungsrechts verringert. Zudem wird die Aufsicht flankiert durch einen Staatsanwaltschaftsrat, dem die fachliche Aufsicht übertragen wurde (CH, S. 80).

- **Faktische Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft**

Die Staatsanwaltschaft wird nicht als Teil der Dritten Gewalt begriffen, sondern als unabhängige Strafverfolgungsbehörde (CH, S. 81). Daher erfolgt praktisch kaum ein Wechsel vom Richter- zum Staatsanwaltsamt (CH, S. 80).

C. Country-specific summaries according to question topics: The Netherlands (I), Italy (II), Poland (III), Switzerland (IV)*

I. Netherlands

Questions for judicial representatives from the Netherlands on January 14, 2013, in the permanent representation of Brandenburg in Berlin:

- Erik van den Emster
Chairman of the Netherlands Council for the Judiciary
- Bart van Lierop
Senior Justice of the Administrative High Court for Trade and Industry in The Hague, Chair of the CCJE
- Henk Naves
President of the Court Eastern Netherlands
- Just Stam
Director of the department for Judicial System of the Ministry of Safety and Justice
- Jan Westhoff
Judge at the Court of Amsterdam

Topic 1: Autonomy and Legitimation

Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its

* The Commission would like to thank *Kelly Neudorfer* for her competent translation of the minutes of the four country discussions and the debate with the Council of Europe's working group (CCJE).

role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.

- **Pragmatism as a motor**

The establishment of a Judiciary Council (1998 to 2002) was done during the course of and due to the desire for a *modernization of the judiciary*, brought forth by delays in proceedings and the increased workload of the courts, which were criticized both by lawyers as well as the population (NL, p. 7). Setting up a defense against executive influences was only a secondary goal (NL, p. 15).

- **Efficiency as a motive and goal**

The primary goal of the Parliament for creating an autonomous judiciary was for the judiciary to take on self-responsibility – including for the operative part of legal practice. The tension between independence and responsibility was to be relieved by placing the competencies of the Ministry of Justice into the hands of the judiciary (forgoing a separation of legal practice and administrative activity; NL, p. 7). Both the composition of the Judiciary Council (only half was made up of judges, as business administration competencies were called for) as well as its size (only four members in order to increase efficiency) reflect the focus on efficiency (NL, p. 22).

- **Business administration focus**

At the foreground of the Judiciary Council's work were the aspects of budget (with macro agreements; NL, p. 14) and the use of funds for the purpose of increasing productivity. The leadership and direction of the courts, influenced heavily by business administration, were seen as the core competency of the Council (NL, p. 7, 11).

- **Self-responsibility via the power of the budget**

The perception of self-responsibility is supported by the conveyance of power over the budget, which is practiced in cooperation with the Ministry of Justice, and the competency to distribute funding amongst the individual courts. The resulting increase in resources (NL, p. 7) and the decreased influence of the executive are viewed positively by the judges.

- **No direct democratic legitimation of the Council**

The Judiciary Council was set up by a simple parliamentary law (passed jointly by the government and Parliament). There was no democratic legitimation of the Judiciary Council which can be linked back to the people (NL, p. 21). Instead, the competencies were derived from the crown: previous competencies, for example the appointment of judges at the courts, were conveyed to the Judiciary Council by the Queen (NL, p. 11). In fact, the Council is an executive office (NL, p. 23). The appointment procedure for the members of the Judiciary Council foresees multiple candidates being presented to a selection committee (5 members, including only one judge). The recommendation of the committee is then passed on to the Ministry of Justice, and the ministry then appoints the members of the Council (NL, p. 22).

- **Concealed co-optation in the appointment of new members**

The judges object to the fact that there is a great lack of transparency in the appointment of the members of the highest judicial council and that the judges are excluded from the

selection. Usually there is only one candidate proposed by the council itself, which in effect leads to a co-optation (NL, p. 16 f.).

- **System before individual**

There is a widespread understanding of independence in which not the individual judge but the system as a whole is placed at the center (NL, p. 12 f., 17). The individual judge is bound to the entire organization and is thus also responsible to it (“from the organization of professionals towards a professional organization;” NL, p. 19). However, it is not the courts but the individual judges who are the third state power (NL, p. 15).

- **Lack of capacity**

There is a great deal of displeasure amongst the judges about the lack of possibilities for participation in the Judiciary Council. The lack of their inclusion when the Council was created continues in its daily work and the appointment procedures for its members (NL, p. 14). This leads to a lack of support by the majority of the judges (NL, p. 15 f.). What is called for is the possibility for direct influence as well as representation of all instances in the highest Judiciary Council (NL, P. 17 f.).

- **Neglecting quality**

Due to the one-sided focus on productivity and quantity, judges complain about a decrease in the quality of legal practice. The concrete form of judicial autonomy has led to a bureaucratization of legal practice (NL, p. 8, 21).

- **Positive balance of the Ministry of Justice**

In contrast, the positive results are emphasized from the perspective of the Ministry of Justice: a more transparent justice system, self-administration, more independence, and the clients/users could see improvements (NL, p. 9).

Topic 2: Human Resources

The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.

- **Authority in human resource questions lies with the courts**

Both the selection of candidates as well as the appointment of judges lies in the responsibility and competency of the respective courts (NL, P. 11, 20 9F.).

- **Getting rid of hierarchy in salary**

There are only two different function and salary steps for each instance: judges and senior judges. In addition, the salary differences between the instances are evened out. Due to this, feelings of hierarchy have decreased and “advancement flight” has been avoided (NL, p. 27).

- **Reduced evaluation system**

There is no evaluation institution. Instead, annual meetings take place between the “team leader” (responsible for 25 judges) and each individual judge, and these meetings are used as the basis for promotions (by the court board; NL, p. 27 f.). In the context of these

discussions, the productivity of the judge is discussed and any actual or possible perceived deficits in the work organization are counteracted (NL, p. 12).

- **Restrictive disciplinary law**

The responsibility for disciplinary measures lies with the constitutional court. The most serious tool – dismissal from service – has only been used a single time, although it has been demanded more often by the court presidents or the Judiciary Council. In the future, greater authority for the court presidents to intervene is desired (NL, p. 25). Otherwise, one reacts informally, for example if the judge is seen as unsuited for his office (NL, p. 26).

Topic 3: Efficiency and Quality

The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether and which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exist.

- **Correlation between quality of legal practice and financial capacities**

Through cooperation among the Judiciary Council, Parliament, and the Ministry, financial and personnel shortages can be communicated more specifically. It also helps that the Judiciary Council is responsible for personnel other than judges. Using a continual updating of the workload, court realities can be better described and quicker reactions to new developments can be made. Both help to improve the quality of legal practice (NL, p. 9 f., 18, 20, 30).

- **(Co-) responsibility for the functioning of the courts lies with the judges**

So-called teams participate in the budgeting and the distribution of workloads at the courts. These teams are made up of judges and staff members and led by a judge (NL, p. 11).

- **Correlation between quality of legal practice and education**

The Judiciary Council is not primarily responsible for the continuing education of the judges, but it participates in the content design, particularly with the goal of increasing quality (NL, p. 10).

- **Lack of participation possibilities**

A broad inclusion of the judges in the decision-making process of the Judiciary Council is lacking. Only the first steps have been taken in establishing communication structures. For many judges, this is insufficient (NL, p. 14ff., 19 f.).

- **Fear of a decrease in quality**

A danger for the quality of legal practice is seen in the bureaucratization which follows from the modernization of the judiciary (NL, p. 8). It is also criticized that the aspect of speed in concluding proceedings is used as a measure of quality (NL, p. 11). The emphasis on statistical values provides false incentives (NL, p. 32).

- **Correlation between participation and quality**

It is said the judges who help to create their working environment provide higher-quality work because they feel committed. The lack of inclusion for the individual judge in the

decision-making processes and the direction of the courts has meant that, until the present, no “company spirit” has developed (NL, p. 20 f.).

Topic 4: The Judiciary and the Public

In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.

● **Efforts towards transparency and acceptance**

The overarching guiding principle of the “modern” judiciary leads to an attempt to make the judiciary more transparent to the public and to positively influence the public’s perspective of the judiciary through the Judiciary Council (NL, p. 32 f.). According to public surveys, this is increasingly successful. There are attempts to make the judiciary more visible with open-door days and to gather suggestions with client surveys (NL, p. 33).

● **Inclusion of all court branches in public relations work**

Both the coordination as well as a distribution of competencies among the individual courts, the constitutional court, and the Judiciary Council are carried out when it comes to the areas about which they speak to the media (NL, p. 32).

● **Efforts to inform society about the laws**

The realization is growing that it is necessary – in order to be able to counteract the criticism of individual judges – to explain the legal basis of a decision (independent of individual cases; NL, p. 32).

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

Finally, the position of the state prosecutor’s office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.

● **Shifting of tasks due to modernization process**

The state prosecutor’s office is no longer obligated to truth-finding but instead to fighting crime (NL, p. 34).

● **Modernization process of the judicial system completes the separation**

With the redesign of the judiciary, a spatial and financial separation of the state prosecutor’s office and courts took place – in part due to the criticism of lawyers about the closeness of the two institutions (the analogy of moving from a single house to a semi-detached house; NL, p. 33 f.).

● **Assignment to the Ministry of Justice**

The Ministry of Justice is responsible for the state prosecutor’s office, and this also includes the authority to issue directives (NL, p. 34).

II. Italy

Questions for the judicial representatives from Italy on March 18, 2013, in the permanent representation of Hesse in Berlin:

- Elisabetta Maria Cesqui
Member of the Italian Supreme Court of Cassation
- Gualtiero Michelini
Member of the Court of Appeals of Rome
- Antonio Mungo
Judge and Deputy Chief of Department, Ministry of Justice
- Marilia Di Nardo
Judge at the Tribunal of Napoli
- Raffaele Sabato
Member of the Italian Supreme Court of Cassation

Topic 1: Autonomy and Legitimation

Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.

- **Autonomy as a universal principle**

The realization of self-responsibility is a constitutive element found throughout the judiciary. The participation of the individual judges at the court level is protected by the direction of so-called court councils (I, p. 11, 19).

- **Reaction to historical experiences**

The erection of the Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), that is, the Highest Court Council, was done in 1948 as a reaction to the fascist system in which the judiciary was active as the executive hand of the dictator and carried out his will in court decisions (I, p. 14).

- **CSM as a guarantee of judicial autonomy**

The Highest Court Council was created as a constitutional organ with its own rights. The independence of the Council is to guarantee the independence of individual judges (I, p. 9, 11).

- **Focus on defending against executive influences**

The primary concern when creating the Highest Court Council was the defense of the judges' independence vis-à-vis executive influences. This necessity was confirmed by attempts of politicians to once again limit the rights of the CSM (I, p. 14). One can therefore speak of a continual power conflict.

- **Dual system of responsibility: system of two actors**

The responsibility for the judiciary is conveyed by the Constitution to both the Minister of Justice (resources, budget) and the CSM (personnel, disciplinary action) (I, p. 23).

According to the constitutional court, both actors are obligated to “loyal cooperation” (I, p. 9 f., 16). This *system of two actors* can be found as a hallmark not only on the macro-level (CSM and Ministry of Justice), but also on the micro-level (CSM and network of 29 court councils on the level of the appeals courts; I, p. 11).

- **Tasks of the Ministry of Justice**

Budget responsibility, protection of the justice systems functionality, e.g. determining how many judges are needed (I, p. 16, 17).

- **Tasks of the Highest Court Council and the judicial councils**

Use of diverse commissions to analyze the judiciary’s functions, project design to improve judicial organization, evaluation of judges for promotions and functional instructions, responsibility for discipline, defense of judges to the public (I, p. 17).

- **Connecting the quality of cooperation of two actors to the political situation**

The resilience and value of the necessary cooperation between the CSM and the Ministry of Justice are dependent on the current political situation (I, p. 17). The rather flexible cooperation is marked over time by processes of rapprochement and distancing (I, p. 22).

Topic 2: Human Resources

The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.

- **The Council’s (limited) authority in personnel matters**

The Judicial Council is responsible for the selection and appointment of judges, but it has no influence on the number of positions at the courts which are assigned by the Ministry of Justice (I, p. 16, 20).

- **Complete system of evaluation**

Every four years the judges are evaluated, and their promotion and salary is linked to this. Both the Highest Court, Council and the court president participate in the evaluation (I, p. 28). Even if the cases of application are few, there is the possibility of being dismissed from service after two negative evaluations (I, p. 29). In addition, the evaluation also looks at confirmation quotas for decisions, which means that there is a danger of raising the judges to conformity and threatens judicial independence (I, p. 29 f).

- **Separation of career and salary**

In all functions (instances), judges receive the same salary. Financial incentives are not to influence function interests and guarantee that the field of activity is chosen according to abilities (I, p. 11, 31).

- **Deconstruction of hierarchies**

With a unified salary oriented on years of service, hierarchies have been minimized (I, p. 22, 28). Those leadership positions which still exist are linked to the realization of self-administrative tasks and are only given out for specific period of time (I, p. 22, 28).

- **Excessive number of disciplinary procedures**

In 2011, 1780 reports against judges were recorded (35% of all judges). Around 10% of the cases led to proceedings, and 2% of the cases to a conviction. In this, the Judicial Council functions as a judicial organ (I, p. 12 f.) The realization of disciplinary functions is taken seriously – possibly due to the pressure of proving legitimacy vis-à-vis the public (I, p. 13, 32). A connection between an increase in efficiency and disciplinary activities is negated, however (I, p. 13, 32).

- **Centralization of continuing education**

The National Judges School, independent from the Highest Court Council and Ministry of Justice, is dedicated to the education and continuing education of judges and can react quickly to new developments and impulses from the praxis due to the close cooperation with both actors (I, p. 33 f.).

Topic 3: Efficiency and Quality

The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether in which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exists.

- **Efficiency and quality of legal practice as the goals of the Highest Court Council**

The Highest Court Council works towards the efforts of improving the efficiency of legal practice. For this, the commission was founded which is to initiate measures to improve the organization of the courts, the assignments of proceedings to the individual judges, as well as the cooperation of the judges amongst one another (I, p. 10 f.). For this, financial incentives are also used (I, p. 33) and a rating of the courts is made using statistics (I, p. 11).

- **Participation of the judges through the judicial councils**

Not only through the Highest Court Council, but also through the local judicial councils at the appeals courts can the judges participate in the self-administration of the judiciary (I, p. 19). Taking on self-responsibility has a good reputation and is done actively (I, p. 27).

- **Unclear terms of quantity and quality due to one-sided focus on statistics**

With the introduction of court ratings, the work productivity of the individual judge is brought to the forefront. However, only quantitatively measurable criteria can be used in statistics; quality characteristics cannot be included (I, p. 13, 24). This conflict is made worse with the introduction of an efficiency criteria in the evaluation (I, p. 11, 17).

- **Too-long length of proceedings at the center of the efficiency debate**

The overly long length of proceedings leads to discontent by those using the court system and the judges and is the starting point for 1/5 of all disciplinary proceedings (I, p. 12 f.). Due to the connection with normative procedural guidelines, the Highest Court Council, which is also looking at this problem, cannot find any solutions (I, p. 10 f.).

Topic 4: The Judiciary and the Public

In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.

● **CSM as a protective umbrella**

The Highest Court Council defends individual judges who are attacked in the media for their decisions (using the so-called “protective papers”). This tool was developed at its own initiative (I, p. 9). This corresponds to an understanding that judges cannot do their job uninfluenced if they need to worry about the impression their decisions make in the media (I, p. 9).

● **Politicization as a consequence**

Due to the defense of the judiciary against attacks from outside, however, a politicization of the Judicial Council results (I, p. 36).

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

Finally, the position of the state prosecutor’s office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.

● **Autonomy due to historical experiences**

The independence of the state prosecutor’s office also developed as a reaction to politicians’ attempts to take influence (I, p. 14).

● **Complete autonomy of the state prosecutor’s office as an element of the third power**

The state prosecutor’s office belongs to the third power: there is a joint representation of judges and state prosecutors via the CSM (I, p. 14).

● **Reform efforts from politicians**

The legal policy trend is towards the increased hierarchy of the state prosecutor’s office and the dissolution of joint structures (I, p. 14).

III. Poland

Questions for the judicial representatives from Poland on September 5, 2013, in the permanent representation of Rhineland-Palatinate in Berlin:

● Jaroslav Dudzicz

Judge at the Regional Court in Slubice

● Katarzyna Gonera

Judge of the Supreme Court, Member of the National Council of the Judiciary of Poland, and Member of the CCJE

- Jan Kremer
Member of the National Council of the Judiciary of Poland and Judge at the Court of Appeal in Kraków
- Dorota Marszałowska
Judge and Representative of the Polish Judge Association JUSTITIA
- Teresa Romer
Former Member of the Supreme Court and Former President of the Polish Judge Association JUSTITIA

Topic 1: Autonomy and Legitimation

Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.

- **Shift from forced socialism to democracy: strengthening of the integrity of legal practice**

The autonomy of the judiciary came together in 1989 with the birth of the new Polish state and the first free elections (PL, p. 10). The creation of a *National Judicial Council* (25 members, the majority of which are judges) was included in the changing political system from forced socialism to democracy in which the newly founded organ was to be a symbol for the realization of the separation of powers (autonomy of the judiciary) and was also understood as such (PL, p. 10). With the dismissal of the socialist judges and the creation of transparency in legal practice, there was a desire to create or strengthen the population's trust in the judiciary and its independence (PL, p. 9 f, 22).

- **Infrastructure and strengthening of the National Judicial Council as a constitutional organ**

The Polish Constitution raises the National Judicial Council to the status of a constitutional organ whose task it is to both protect and ensure the independence of the judiciary as a whole as well as the judges (PL, p. 10). However, despite the fact that the majority of the council members are judges, it does not want to be viewed as a one-sided interest representation of judges (PL, p. 11).

- **Tasks of the Judicial Council**

The tasks of the Council are: influencing the process of judicial legislation by stating positions, responsibility for the first appointment and promotion of judges, communication with legislators (hearings), the possibility for filing claims against laws before the Constitutional Court, and procedural competency for disciplinary proceedings against judges and for ethics questions (to standing commissions; PL, p. 24 f.).

- **Two dimensions: protection of the system, but not protection of the individual judge**

For the National Judicial Council, there is no possibility to protect the individual judges from the influence of the court presidents (PL, p. 29).

- **Reduction of institutional autonomy at the court level: administrative director versus court president (dual leadership)**

Since 2012, an administrative director as an administrative organ (prefect) has been added to the courts in addition to the court presidents. The administrative directors are responsible for the administration of the personnel who are not judges as well as the spatial and temporal capacity of the courts and are directly responsible to the Ministry of Justice (PL, p. 11). This so-called *dual leadership* is seen as problematic by the judges because the financial and personnel capacities of the courts can affect judicial independence, but the court president has no possibility to influence the director (PL, p. 12). The administrative director reports to the Ministry of Justice on the efficiency of the judges. Only the general judges' councils of the appeals courts can negatively evaluate the accountability reports of the director (PL, p. 13).

- **Discrepancy between claims and reality**

The National Judicial Council does have several important competencies, but it has no budget rights, and the Minister of Justice can exercise executive influence over the judiciary via the appointment of court presidents as well as by giving guidelines for completing procedures (PL, p. 11 f; 18ff.).

- **New perspective of the political class: restrictive development for judicial autonomy and self-administration**

The judges comment on the restrictive developments vis-à-vis the third power by stating that in 1989 there was a different social situation. But not only in Poland does the political class have a new perspective on the functioning of the state and the exercise of state power (PL, p. 24).

Topic 2: Human Resources

The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.

- **Appointment and promotion as core competencies of the National Judicial Council**

The selection and appointment of judges is done in a formal procedure by the National Judicial Council and includes the judges' councils (PL, p. 24 f., 33ff.). The institution of "judges on probation" is a matter of controversy: it was overthrown by the highest administrative court, but this was criticized by the judges and the National Judicial Council as now there is only a weak basis of evaluation for the appointment of judges and they fear the election of unsuitable candidates (PL, p. 25, 27, 37).

- **Hierarchy in salary**

There are 10 different salary stages oriented on the instance and the perceived function (PL, p. 38).

- **Starke Emphasized position of the court presidents: hierarchy despite autonomy**

The court presidents of the appeals courts appoint the court presidents of the district courts (PL, p. 15). The court presidents are responsible for the distribution of work (PL,

p. 16) and reprimands in addition to official disciplinary procedures if a judge violates duties (reason to refuse promotions; PL, p. 27). In addition, the position offers more pay due to a function bonus (PL, p. 21).

- **Control using extensive evaluation system**

Both while hiring as well as during promotions, evaluations are used which extend over a long period of time (around one year) and include a great deal of material. The decision-makers also look at previous drafts of decisions and open cases (PL, p. 34 f.). As of recently, and independent of career ambitions, an evaluation is required every four years. It is feared that the results will be linked to disciplinary consequences as measurement numbers are prescribed by the Ministry of Justice (PL, p. 39 f.).

- **National Judicial Council as prosecutor and standard-setter**

In disciplinary matters, the commission of the National Judicial Council takes on the function of the prosecutor. Disciplinary matters and quality assurance are thereby linked with one another (PL, p. 26 f.). At 1 to 2000, the sanctioning quota is low (PL, p. 26).

- **Ministry of Justice responsible for judges' education and continuing education**

The national school for judges and state prosecutors is the responsibility of the Ministry of Justice (PL, p. 19). A proposal to link it to the National Judicial Council was denied (PL, p. 23).

Topic 3: Efficiency and Quality

The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether in which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exists.

- **Indirect inclusion of the judges**

By means of the judges' councils, which are made up of judges of the affected and the lower instances depending on the instance, the judges also take part in personnel decisions (promotions, evaluations; PL, p. 33 f.). However, the judges may not organize themselves in a union or politically (PL, p. 21).

- **No primary responsibility of the Judicial Council for efficiency and quality efforts**

Court efficiency is seen as dependent on procedural and material-legal conditions over which the National Judicial Council has no influence (PL, p. 10, 19ff.). In regards to the judges' education and the financial situation of the courts, there is also a lack of possibilities for influence (PL, p. 19 f.). The possibilities of the National Judicial Council to work towards increases in quality are only reactive (introduction of disciplinary measures, suggestions to the judges' school about the curriculum, parliamentary recommendations) and not preventive (PL, p. 45ff.).

- **Efficiency using evaluations?**

In the evaluations now required every four years, the main aspect is the quota of the completed as well as the overturned cases. The Minister of Justice can guide the judges by means of instructions (introduced by ministerial provisions; PL, p. 39 f., 47). Especially the criteria of the quota of overturned cases is criticized as being irrelevant and

distorting (PL, p. 40ff.). There is a danger of a one-sided orientation on quantity and speed (PL, p. 42).

- **Dominance of statistics distorts reality**

In Polish courts, keeping statistics plays a dominating role both in terms of time and content, and it uses resources. Here as well, there is an orientation on purely quantitative criteria, and quality aspects are neglected or reduced to the length of proceedings (PL, p. 45). Impulses to shorten the length of proceedings come from the Minister of Justice without the provision of additional personnel and are conveyed by the court presidents (PL, p. 42ff.). This leads to judges finding tools for circumvention to get around the prescribed numbers of proceedings and court days per month using tricks, e.g. recesses (PL, p. 46 f.). The dominance of statistics therefore leads to a decrease in efficiency as opposed to an increase.

- **Court directors and court presidents as the extended arm of the Minister of Justice**

Because the court directors are directly subordinate to the Minister of Justice and are responsible for the distribution of funds, the infrastructure, and personnel other than judges, indirect influence on judicial activity and the quality of the work can be exercised using organizational structures (PL, p. 11 f., 13, 18 f.). The court presidents are also appointed by the Minister of Justice although the appointment does require the approval of the judges' council (PL, p. 15). There is no possibility to legally check this decision (PL, p. 21). Both are perceived as a danger for judicial independence (PL, p. 20, 29), in particular because the court presidents contribute to deciding on the number of cases which need to be processed (PL, p. 44, 47).

Topic 4: The Judiciary and the Public

In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.

- **Public relations not a primary goal**

The National Judicial Council does not put any particular focus on public relations in the media and explaining decisions or legal contexts. However, it tries to be present in electronic media and has a press relations officer (PL, p. 52).

- **Transparency means trust**

The judicial instances make an effort to increase the transparency of legal practice by setting up online portals in order to publish the decisions and thus improve the reputation of the judiciary in the public, which is rather negative (PL, p. 82).

Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutors' Office

Finally, the position of the state prosecutor's office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.

- **Unclear systematic categorization**

Although the state prosecutor's office is in general viewed as an organ for the administration of justice, it was decided against categorizing it as a constitutional organ (PL, p. 49 f.). Efforts by the state prosecutor's office to obtain independence have been fruitless.

- **Ambivalence of formal independence and internal hierarchy**

Although a council for the state prosecutor's office – comparable with the National Judicial Council – has been set up (PL, p. 23), the state prosecutor's office is characterized by hierarchical structures and linked with the authority to give directives (PL, p. 51).

- **Change in function**

According to the law, in the near future a new orientation of the state prosecutor's office is to be undertaken which is to be oriented on contradictory proceedings, and the organization is to be fitted to this (PL, p. 50).

IV. Switzerland

Questions for the judicial representatives from Switzerland on November 11, 2013, in the permanent representation of Hesse in Berlin:

- Prof. Dr. Stephan Gass
Judge and Vice-President of the Criminal Department of the Court in the Canton Basel-Landschaft
- Peter Hodel
Judge at the Higher Court in the Canton Zurich and Former President of the Suisse Judge Association
- Dr. M.A. Hans-Jakob Mosimann
Judge and Vice-President of the Social Insurance Court in the Canton Zurich
- Thomas Stadelmann
Federal Judge/Lausanne
- Dr. Matthias Stein-Wigger
Judge and President of the Civil Court in the Canton Basel-City
- Dr. Adrian Urwyler
Judge and President of the Court in the Canton Fribourg

Topic 1: Autonomy and Legitimation

Besides the question of a self-administrating organ's legitimacy, this topic area also includes cooperation and competency division with the other state powers as well as its role in setting and distributing the budget. However, at the forefront are the motivations for creating an autonomous judiciary.

- **Judicial self-administration in 21 of 26 cantons**

Due to the federal structure of Switzerland, there is no unified system of judicial organization. Instead, there are different structures and accents. In the context of the Swiss constitutional revisions of the 20th century, it was normed that the judiciary should administrate itself. Today, in 21 of 26 cantons, the judicial self-administration exists to differing degrees (CH, p. 9).

- **Judicial autonomy as a tradition**

In Zurich, for example, the beginnings of judicial autonomy go back to the Canton Constitution of 1831. Judicial self-administration is perceived as being understood and unquestionable (CH, p. 9). It is seen as an overarching principle that each state level has a high degree of self-administration vis-à-vis the next-highest level (CH, p. 26).

- **Current catalyst for strengthening autonomy (example canton Fribourg)**

The trigger for the reform in canton Fribourg, which only recently implemented full autonomy for the third power, was a judicial scandal which came at the same time as many cantons in Switzerland were revising and modernizing their constitutions. This context and the temporal closeness to the judicial scandal were the catalysts for the Canton lawmakers to introduce decisive steps towards independence of the judiciary. The judicial administration was reorganized, an independent oversight body (Judicial Council) was set up, and the independence of the judges was strengthened by electing judges for life-long terms. The scandal was a cathartic experience that made reforms possible coupled with the pressure from the media (CH, p. 26).

- **Independent judiciary and modern state as a unit**

For the most part, in Switzerland judicial self-administration is understood as an element of the modern state and is a logical consequence of the separation of powers, but also as the most efficient system for processing the workload (CH, p. 10). It is an essential element and precondition of judicial independence (CH, p. 9).

- **High degree of judicial self-confidence due to direct or parliamentary election**

Due to direct elections, which are used in several cantons for appointing judges to office, or the election and appointment by the parliament, the judges have a very high degree of internal legitimation. This leads to them seeing themselves as an equal state power and talking to the other state powers on a level playing field (CH, p. 10).

- **Close connection between party and judicial office**

In most cases, election to a judge's office requires membership in a party (around 85%; CH, p. 31). This excludes candidates with good qualifications but the "wrong" party affiliation (CH, p. 34), and, not least due to the financial fees paid by the judge elected into the office to the party, to an interlacing of politics and justice (CH, p. 31). On the other hand, the transparency created by open political positioning is seen as preferable to an informal guiding and the concealed interests of an executive which determines the selection of judges. It is a debate analog to that which is familiar from the election of judges to the German Federal Constitutional Court, but in the Swiss justice system, it is relevant for all judges.

- **Budget submission competency as an expression of strong autonomy**

In most cantons, the judicial autonomy is linked to budget competency. This right stretches from a

- direct contact between courts and Parliament (federal court; CH, p. 9),
- transmission via the government (CH, p. 9), or
- the interposition of a superior (usually appeal) committee of judges (e.g. the so-called consulting administrative commission in the canton Zurich / CH, p. 20).

Depending on how the canton is organized, these committees make their decisions consensually (CH, p. 21) or in an authoritarian manner (CH, p. 21). For the judges, there is a connection between receiving the right to submit a budget (and the direct contact with Parliament) and the awareness of comprehensive independence (CH, p. 14), and this is particularly true when a formal budget can be submitted which is not broken down into individual elements (CH, p. 14). Often court administrators with experience in the area of finances are used in order to create the budget and counteract a lack of experience (CH, p. 13 f.). Since both the salary of the judges as well as the number of positions is set by parliamentary law (CH, p. 19 and 20), however, there is no possibility to increase the number of judges' positions independently.

- **Focus of cooperation: Courts-Parliament**

In contrast to other European countries in which it is primarily the relationship between the executive and judicial branches which is discussed, in Switzerland, the concentration of cooperation is with the parliaments, which also give suggestions for modernization (CH, p. 15 f.). Because the election of judges is usually linked to party affiliation and the right of proposing candidates for judicial positions corresponds to the party proportions, there is very little conflict between parliaments and the judiciary because the political proportions match (CH, p. 40).

- **Self-administration as an overarching principle (including authority to make regulations)**

The principle of the autonomous administration goes down to the individual courts which organize themselves (CH, p. 11, 16, 23) and in which – at least in some cantons – the *primus inter pares* relationship exists between the executive director and the judges. The court president has no authority to supervise his judicial colleagues (CH, p. 11). In the end, the administrative competency is exercised by the individual judge (CH, p. 23). The judiciary's self-responsibility also includes the right for courts to pass the necessary regulations, e.g. fee tables. In the proceedings, consensus is sought and found with those affected, e.g. the lawyers (CH, p. 21 f.).

- **Power conflicts shift**

The question of the distribution of competencies shifts from the relationship executive/judicial to the relationship of the individual instances in relation to one another. The first instance courts sometimes fight for the ability to actively participate and take on responsibility (CH, p. 12). Which organizational authorities are set at which levels and which opportunities for participation the individual judge has are points of continual debate (CH, p. 12, 16 f.).

Topic 2: Human Resources

The second topic looked at questions of hiring, recruiting, continuing education, and salaries of judges. Furthermore, questions of disciplinary proceedings and the requirements for promotions as well as the extent to which judges are subject to evaluations were investigated.

- **Direct and parliamentary election as entry and control instance: transparency despite party dominance**

Awarding an office is done by direct election (CH, p. 8) or through parliaments, usually for a limited time, although in some cantons the office is for life (CH, p. 42). The judges' seats at the individual courts are distributed according to party proportions. There are no normative guidelines for suitability, but in reality previous experience (e.g. as a clerk) are important (CH, p. 30 f., 35). Party affiliation is an unwritten requirement (85% of the judicial appointments; CH, p. 31).

- **Little concerned about party orientation for judges' decisions**

Judges' decisions which follow party interests are not concerning. Each judge, whether he belongs to a party or not, makes decisions based on his preconceptions, whether these are liberal, social, or conservative in nature. In judicial actions it is more the basic worldview as opposed to party principles which play a role. The selection of judges therefore does not lead to a stronger politicization of the judges. In addition, there is the imperative to show restraint: particularly because one was selected as a member of a party to the judicial position, one tries to show restraint in other areas. In most cases, therefore, one will no longer be available to take on party offices, make appearances at delegate events, or spread party slogans (CH, p. 37 f.).

- **No internal judicial possibilities for promotion: political affiliation dominates the career path**

Second instance judges are also elected by direct election and according to party proportions (CH, p. 31). This contains the risk that party affiliation will be more important than the applicant's qualifications, and excludes candidates whose party cannot claim any seats or only a few (CH, p. 33 f.). An extensive or differentiated method of evaluation is also made moot by the requirement for re-election (CH, p. 44 f.). Only in the cantons Zurich and Bern are employee evaluations or annual meetings carried out by judges in leadership positions; besides this, there are no tangible hierarchies (CH, p. 46).

- **Judicial election for a limited time as a danger for independence**

Due to the re-election requirement, it cannot be excluded the judges are influenced in their decision-making. In part, the canton parliament openly makes a connection between re-election and the content of the decisions. In addition, the process of re-election is not transparent or verifiable, the media contributes to a strong personalization of the decision, and financial support of the judge after a lost re-election is insecure as is his professional future (CH, p. 37ff., 41 f., 44). At the same time, this danger is viewed as being rather abstract and irrelevant in the practice. A judges' own independence allows for a decoupling from political decisions. In Switzerland, there are only very few cases of unsuccessful re-election (CH, p. 38ff.).

- **Danger in reelection: self-censorship**

The main problem is the self-censorship (CH, p. 39). The problem is seen less in the principle of direct or parliamentary elections but rather in the constraints tied to reelection. From the judges' perspective, it was told that the system with a limited time election with a requirement for re-election is “complete nonsense” and conceals a great amount of theoretical risks for judicial independence which should be done away with. However, the dangers are reduced in the practical implementation since judges don't actually know how they should include party desires in their activities. Who should they try to please?

- **The judiciary has no influence on personnel costs**

Both the number of judges for a court as well as the salary are set down in law by the parliaments throughout Switzerland (CH, p. 19 f.). However, in order to enable flexible reaction to unforeseen personnel shortages, the individual courts have the institution of the substitute judge as part of their self-administrative competency (CH, p. 54).

- **Different salary models**

Across all cantons, the salary is increased with the time in office and age (CH, p. 52). Otherwise, in some cantons there are large financial differences between the instances (example canton Zurich; CH, p. 52) and in others all judges receive the same salary (example canton Geneva; CH, p. 54).

- **Forgoing disciplinary rights in favor of elections for limited time**

Beyond official personnel rights, in most cantons in which the judges are elected for a limited time, there are no disciplinary regulations (CH, p. 55). If there are instances of misconduct – and despite the general claim that confirmation of office needs to be decoupled from disciplinary measures – then the reaction tends to be with the tool of (non) re-election. But that is also a rather abstract danger which can hardly be proven empirically (CH, p. 43 f., 55, 66).

- **Administrative function characterizes the picture of judicial professionalism**

The additional administrative activities take up a large amount of time which would otherwise be used for jurisprudence tasks. The Swiss judges have a number of additional competencies for legal practice, and that changes and characterizes their work, as well. These additional activities take up an increasing amount of time and are becoming more complex. A great deal of resources go into these administrative tasks. Self-administration is essential under the aspect of independence, but it means additional work. But one remains more down to earth if one also has to have meetings with staff, create the budget, and take care of material expenses (CH, p. 27).

Topic 3: Efficiency and Quality

The third topic looks at the relationship between quality and efficiency and tries to clarify whether in which procedures for quality assurance exist, whether the judges participate in the decision-making processes, and which forms of participation exists.

- **Judicial administrative experience as the most efficient system of quality assurance**

Besides the judicial activities, the tasks of the judge also include taking on the leadership position for a team (staff members and clerks; CH, p. 49). The experiences gained in this are viewed as holistic (CH, p. 27 f.). Finally, in Switzerland there is the attitude that the judicial administrative competency is the most efficient system because the judges know best which needs they have and how these can best be met. They do not need to report to anyone who is outside of the organization and who doesn't know how the judiciary functions and which needs it has. They are the closest to the issues at stake (CH, p. 23).

- **Special qualification for judges: social and personal competencies**

In contrast to the German procedure, which assumes the principle of the “best of the best,” in Switzerland the concentration is on other competencies. It is good to be a good jurist, but you also need communication abilities, empathy, etc. These kinds of competencies play a major role in the committees for election preparations. However, a well-founded judicial education is still a precondition. Not only the judicial competencies, but also competencies on the personal level are necessary for a judge. These are keys for the judicial office. However, this holds true more for the first instance than for the second instance level (CH, p. 35).

- **No substantial quality debate, no pressure using statistics**

The difficulty of differentiating between quality and quantity aspects means that the debate about this is still in its infancy (CH, p. 57, 64). What is criticized is the one-sided fixation on numbers (CH, p. 66). A comparison of courts among cantons has also been unsuccessful up to now because of the various forms of organization and an alignment of procedural law which occurred only recently (CH, p. 58).

- **Quality awareness with discussions**

Expert discussions are viewed as the tried-and-true method for quality control even though there are only few institutionalized forms other than the court-internal discussions (CH, p. 67 f.). Judicial exchange programs are also practiced in the sense of cross-court exchanges as well as staff meetings and regular plenary sessions (CH, p. 69).

- **Directors in the form of colleagues**

Usually, decision-making is done by organs in which the judges of the court participate. The implementation is carried out by the presidents, who then only function as primus inter pares and are usually elected for two years, although some are elected for life (CH, p. 11).

- **Basis democracy as a model**

Depending on the size of the court, the administrative concerns are addressed by a plenum of all judges who actively participate (canton Basel-Stadt; CH, p. 22). In part, and particularly in large courts, the matters are also handed over to an administrative commission, the members of which are elected from and by the judges (canton Zurich; CH, p. 22 f.).

- **Parliament as an impulse-giver**

Societal needs – for example for modernization measures – are passed to the judges by the Parliament in the form of requirements. The executive does not play a role. This does not mean that the judges themselves may not also decide there is a need for action (CH, p. 15).

- **Competency conflicts between first and second instances**

In some cantons, organization competencies are pooled for both instances. In these cases, usually the second instance claims a leadership position for itself, whereby the first instance fights for the right for co-determination (e.g. in Zurich; CH, p. 12, 16 f., 48). In some cantons there is therefore a requirement to report to the higher courts on cases which are not yet concluded. A “delay” in the generally needed processing time can usually, however, be easily justified by pointing to a complicated legal situation (CH, p. 59 f., 63). In part, this responsibility to the higher courts is criticized and it is pointed out that the individual courts are responsible to themselves (e.g. in Basel-Landschaft; CH, p. 60). Self-administration means – and this is something emphasized by the advocates of the Basel model – that all courts, including the first instances, are included in the decision-making processes, given responsibility, and that a committee must be formed in which all are represented (CH, p. 17). The supporters of the Zurich model counter that even in those cantons in which there is a kind of supervision of the lower courts by the higher courts, the intensity of the overview is not great. The members of the second instance exercise the supervision of the organ, but do not have the function of the legal supervisor. There is no right to control the individuals. It is important to emphasize that where hierarchies exist, there are efforts to limit them (CH, p. 17).

Topic 4: The Judiciary and the Public

In this context, the relationship between the judiciary and the public is discussed, in particular the question of cooperation with the media as well as the public relations of the judiciary.

- **First attempts in the area of public relations**

One has come to the realization that it is necessary to build up a trusting relationship to the public with permanent measures (methods for this are open-door days, or the funding of a press officer) and to professionalize reporting (CH, p. 70 f.); However, to date there are no corresponding training measures for judges (CH, p. 72).

- **Professionalization as help**

In part, one works with freelance media consultants, as it is seen that judges are not trained for being able to communicate with the media at eye level (CH, p. 73 f.).

- **Media pressure as an influence factor on legal practice**

Due to the tendency to personalize decisions, a tangible pressure is put on the judges which could influence the outcome of the proceedings (CH, p. 73).

- **Self-administration as a hindrance for a unified representation of the judiciary**

Due to the federal system, there are no unified regulations about communication with the media/the public. Because the focus in Switzerland lies on the autonomy of the individual courts, there cannot be one speaker for “the judiciary.” The understanding

that there could be a highest council of judges for a particular instance which could represent the judiciary to the public is foreign to the Swiss justice system (CH, p. 75ff.).

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

Finally, the position of the state prosecutor’s office is discussed, including the degree of its independence as well as its organization and inclusion in the judicial system.

● **Reform of the system**

Only recently was there a country-wide reorganization of the state prosecutor’s office as an investigation and prosecuting body; before that, there had been different systems (French, German; CH, p. 80).

● **Shared responsibility**

The state prosecutor’s office is organizationally responsible to the Ministry of Justice, whose possibilities of influence are reduced by the lack of authority to give instructions. In addition, the supervision is flanked by a state prosecutor’s council which is given the subject-matter supervision (CH, p. 80).

● **Factual autonomy of the state prosecutor’s office**

The state prosecutor’s office is not seen as part of the third power but as an independent prosecuting agency (CH, p. 81). There is therefore almost no changing from a position as a judge to that of the state prosecutor (CH, p. 80).

Teil II

Peter-Alexis Albrecht

Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz

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

Einleitung

A. Autonomie und Legitimation

I. Länderspezifische Summeries

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

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

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

B. Personalwesen**I. Länderspezifische Summeries**

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

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

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

C. Effizienz und Qualität der Rechtsprechung**I. Länderspezifische Summeries**

1. Positive Einflussfaktoren
2. Negative Einflussfaktoren

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

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

D. Umgang der Justiz mit Öffentlichkeit und Medien**I. Länderspezifische Summeries**

1. Autonomieschutz durch Selbstverwaltungsorgane
2. Länderspezifische Ansätze

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

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

E. Zur Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

I. Länderspezifische Summeries

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

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

F. Conclusio

Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

Einleitung

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

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

Teilnehmer der Arbeitsgruppe des CCJE:

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

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

Teilnehmer der deutschen Kommission ‘Judicial System’:

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

A. Sicherungsmechanismen „Autonomie und Legitimation“

I. Länderspezifische Summeries

1. Wirksamster Topos: Konsequenz der Gewaltenteilung ist Autonomie

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

Autonomie als ‚Geschäftsmodell‘ (Niederlande)

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

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

Zielsetzung: ‚historisches Vermächtnis‘ (Italien)

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Stärke der Legitimation der Dritten Gewalt durch unmittelbare Wahlen

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

5. Öffentliche Transparenz der Richterwahl

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

6. Gleichberechtigung und Intensität bei der Beteiligung an der Selbstverwaltung

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

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

7. *Überschaubare Größe der Selbstverwaltungseinheiten*

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

II. **Kommentare aus der CCJE-Debatte***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Hoher Stellenwert parlamentarischer Legitimation in Deutschland

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

6. *Wirkungen der Stärke der Legitimation für das richterliche Selbstverständnis*

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

7. *Probleme dualer Steuerungsmodelle: Justizministerium versus Richterräte*

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

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

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

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

B. Sicherungsmechanismen im Bereich „Personalwesen“

I. Länderspezifische Summeries

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

1. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern Autonomie

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

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

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

2. Verzicht auf exekutive Personalsteuerung fördert Autonomie

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

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

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

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

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

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

1. Mangel an intrinsischen Motivationen bei Richtern

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

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

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

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

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

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

3. Rahmenbedingungen zur Verbesserung von Motivation und Vermeidung schwarzer Löcher

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

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

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

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

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

C. Sicherungsmechanismen für „Effizienz und Qualität“ der Rechtsprechung

I. Länderspezifische Summeries

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

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

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

2. Demgegenüber werden folgende negative Einflussfaktoren benannt:

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

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

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

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

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

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

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

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

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

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

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

3. Praktische Strategien zur Stärkung von Autonomie

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

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

4. Budgethoheit für die Dritte Gewalt

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

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

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

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

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

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

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

I. Länderspezifische Summeries

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

1. Autonomieschutz durch Selbstverwaltungsorgane

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

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

2. Länderspezifische Ansätze

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

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

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

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

II. Kommentare aus der CCJE-Debatte

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

1. *Unabhängige Richterräte gestalten und verbessern die Kommunikationsfähigkeit der Justiz*

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

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

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

2. Die Herstellung justizieller Transparenz ist Aufgabe unabhängiger Richterräte

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

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

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

E. Sicherungsmechanismus Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

I. Länderspezifische Summeries

1. Europäischer Grundsatz: Trennung von Staatsanwaltschaften und Gerichten

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

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

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

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

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

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

2. *Europäischer Trend: Unabhängige Strafverfolgung*

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

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

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

F. Conclusio

Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

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

Peter-Alexis Albrecht

Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary

– Insights from the third power in Europe in Discussion between the CCJE-Working-Group and the German Commission ‘Judicial System’ in Berlin (June 23rd 2014) –

Introduction

A. Autonomy and Legitimation

I. Country-specific summaries

1. Most effective topos: logical consequence of separation of powers is autonomy
2. Dual control systems for the third power disrupt autonomy
3. Budget right for the third power: consequence of an expression of autonomy
4. Strength of the third power’s legitimacy using direct elections
5. Public transparency of judicial election
6. Equality and intensity of participation and self-administration
7. Manageable size of self-administrative units

II. Comments from the CCJE Debate

1. Differing ideological and historical links: Legitimation via election vs. Legitimation via selection
2. The third power legitimizes itself more with guarantees of independence in judicial selection than with judges’ election by parliament
3. Fears of a loss of legitimacy due to political influence during the election of judges
4. High legitimation for the third power is necessary in order to counter the concern of executive grasp and influence
5. High value placed on parliamentary legitimation in Germany
6. Effects of the strength of legitimation for judicial self-understanding
7. Problems of dual control models: Ministers of justice instead of judges’ councils

B. Human Resources

I. Country-specific summaries

1. Mechanisms of executive personnel control decrease autonomy
2. Forgoing executive personnel control promotes autonomy

II. Comments from the CCJE Debate

1. Lack of intrinsic motivation for the judges
2. Danger of judges' resignation in the further course of their careers
3. Framework conditions to improve motivation and avoid "black holes"

C. Efficiency and Quality of Legal Practice**I. Country-specific summaries**

1. Positive influencing factors
2. Negative influencing factors

II. Comments from the CCJE Debate

1. Judges' efficiency and their (careful) evaluation as a safety mechanism for autonomy
2. Forgoing self-administration of the third power and the historical reasons for this in Germany
3. Practical strategies to strengthen autonomy
4. Budget authority for the third power

D. Judiciary's Relations with the Public and Media**I. Country-specific summaries**

1. Protection of autonomy with self-administrative organs
2. Country-specific approaches

II. Comments from the CCJE Debate

1. Independent judges' councils shape and improve the judiciary's communication abilities
2. The creation of judicial transparency is the task of independent judges' councils
3. Creation of regulations for public communication is the task of judges' councils

E. Independent State Prosecutor's Offices**I. Country-specific summaries**

1. The European principle of separation of state prosecutor's office from the courts
2. European trend: independent criminal prosecution

II. Comments from the CCJE Debate

F. Conclusion

Ten Safety Mechanisms for the Autonomy of the Third Power in Europe

Introduction

Insights into the realities of four European judicial systems, which the judges and the judicial representatives from the Netherlands, Italy, Poland, and Switzerland made possible for the German Federal-Länder Commission in a collegial manner, show numerous mechanisms through which the third power could and must be supported and secured throughout Europe. Only with strong and effective judicial control can the principle of the separation of powers set limits to the increasing entanglement of powers in the modern party democracy. Only independent control by an autonomous third power can offer effective protection of freedom from public and private abuse of power.

The following five summaries from the “Country-specific minutes” (Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe, KritV 4/2014, Part C), which were not created by the Commission Judicial System but by the author, were presented to the participants in the discussion on 23 June 2014 in sections as information. All participants were requested to comment on the presented insights from their personal perspective. Insofar as German was spoke, the debate was consecutively interpreted for the CCJE group both in English and in French. The participants’ comments following the five sections were also selected and put together by the author according to subject.

- **Members of the Working group of the CCJE**

Lord Justice Sir Richard Aikens, Judge at the Court of Appeal of England and Wales, Vice-President of the CCJE, United Kingdom; **Nina Betetto**, Judge and Vice-President of the Supreme Court of Slovenia; **Nils A. Engstad**, Judge at Hålogaland Court of Appeal, Tromsø, Norway; **Prof. Dr. Stephan Gass**, Judge and Vice-President of the Criminal Department of the Court in the Canton Basel-Landschaft, Switzerland; **Katarzyna Gonera**, Judge of the Supreme Court, Member of the National Council of the Judiciary of Poland; **Bart van Lierop**, Senior Justice of the Administrative High Court for Trade and Industry in The Hague, The Netherlands, Chairmen of the CCJE; **Aida-Rodica Popa**, Judge at the High Court of Cassation and Justice in Bucharest, Romania; **Dr. Gerhard Reissner**, President of the District Court of Floridsdorf, President of the Austrian Association of Judges, Austria; **Johannes Riedel**, President of the Higher Regional Court in Cologne, Germany; **José Fransisco Cobo Sàenz**, Magistrat and President of the 2nd Section at the Audiencia Provincial in Navarra, Spain; **Duro Sessa**, Justice of the Supreme Court, Croatia; **Artashes Melikyan**, Secretary of the CCJE.

- **Members of the German Committee “Judicial System”**

Federal Ministry of Justice: Marie Luise Graf-Schlicker, Head of a Ministry Department at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection; **Matthias Korte**, Head of Section at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection; **Sabine Hilgendorf-Schmidt**, Head of Division at the Federal Ministry of Justice and Consumer Protection; **Martin Engers**, Senior Civil Servant, Federal Ministry of Justice and Consumer Protection; **Wiebke Hildebrandt**, Judge, Federal Ministry of

Justice and Consumer Protection; **Judith Buttenmüller**, Federal Ministry of Justice and Consumer Protection;

Ministry of Justice Brandenburg: Sabine Stachwitz, former State Secretary of Justice, Brandenburg; **Dr. Georg Kirschniok-Schmidt**, Head of Division at the Ministry of Justice in Brandenburg; **Dietlind Biesterfeld**, Judge at the Regional Court, Berlin;

Ministry of Justice Hesse: Karl Greven, Head of Section at the Ministry of Justice, Hesse; **Katrin Thaler**, State Prosecutor/Ministry of Justice, Hesse;

Ministry of Justice Rhineland-Palatinate: Dr. Jörg Schumacher, Judge at the Higher Administrative Court/Ministry of Justice, Rhineland-Palatinate;

German Judges' Associations: Hans-Ernst Böttcher, Former President of the Regional Court Lübeck, Representative of the Judges' Association "Richterinnen und Richter in ver.di"; **Elisabeth Kreth**, Judge at the Finance Court Hamburg, Representative of the Judges' Association "Deutscher Richterbund"; **Heinz Stötzel**, former Presiding Judge at the Finance Court, Representative of the Judges' Association "Neue Richtervereinigung";

Scientific Moderation: Prof. Dr. Peter-Alexis Albrecht, Institute of Criminal Sciences and Legal Philosophy, Law Department, Goethe-University of Frankfurt, and **Mareike Jeschke**, Scientific Secretary.

A. Safety Mechanisms in the Area "Autonomy and Legitimation"

I. Country-specific summaries

1. *Most effective topoi: logical consequence of separation of powers is autonomy*

The strongest impulse for the autonomy of the third power is rooted in the democratic basis of the separation of powers. This is legitimized by the direct election of all judges by the carriers of the three state powers: *the people*. Theoretical and/or normative goals upon which their independent structures are created are secondary to the strength of legitimacy by direct elections. This is seen not only in the assessments of the Swiss judges, but also in those of the judges from the Netherlands, Italy, and Poland:

Autonomy as a "business model" (Netherlands)

The primary focus on business goal concepts in the Netherlands (*autonomy as a business model*) shows: despite the courts' personnel selection competencies, there is discontentment among the judges about the lack of opportunities for participation in the Judicial Council and in the self-administration processes. This leads to a lack of support by the majority of the judges. The Dutch judges demand possibilities of direct influence as well as representation of all instances in the Highest Judges' Council. In addition, the lack of autonomy has led to a bureaucratization of jurisprudence.

Goal: "historical legacy" (Italy)

The historically legitimized autonomy concept of the Italian judiciary ("*the antiquated historical ideal*") also leaves the judges hardly any practical space for self-administration. Hierarchies were deconstructed and a separation of career and salary was normed,

and while this supported autonomous judicial awareness, these autonomy structures were counteracted by extensive disciplinary regulations for the judges, by strict and constant evaluations, and by the judicial councils' limited authority in personnel matters on all levels.

Model change of system: “the revolution devours its children“ (Poland)

In Poland, there is only a very low level of awareness of judicial primary legitimation. The revolutionary emancipation draft from 1989 has yielded to consuming processes of executive influence. Hierarchical salary structures, control by court presidents and most recently autonomously acting administrative directors responsible directly to the ministry, and a strict and constant system of evaluation of judicial activity seriously reduce impulses for self-administration.

2. Dual guidance systems for the third power disrupt autonomy

The comparison of Switzerland with Italy and Poland makes it clear that dual systems of responsibility for the third power are counterproductive. In Italy and in Poland, in addition to the judicial councils, the executive in the form of the ministries of justice are given massive competencies for interference in the autonomy of the third power. This tension is always dependent on the particular political situation in Italy – as described by the judges –, and in Poland on the current perspective of the political class which is showing a more restrictive view of the development of judicial autonomy and self-administration in the interest of increasing the executive branch's influence. In the business-oriented Dutch model, the problem is not with a dual structure of responsibility, but with the fact that the Judges' Council was legally given sole executive competency which essentially replaces the role of the ministry of justice in Italy and Poland without sufficiently including the judges.

3. Budget right for the third power: consequence of an expression of autonomy

An autonomous right to submit a budget correlates directly with the strength of legitimacy for the independence of the third power. The Swiss judiciary – depending on the canton also at the level of the instances – directly negotiates the judicial budget with the parliaments. Inexperience in the area of state budget can first be balanced by the appointment of external expert consultants. The dependence on financial funding by executive instances and the possibility of influence by restrictions on how the funds are to be used could counteract independence guarantees on other levels. That is the case in Italy and Poland. In the Netherlands, the macro-structural distribution is done directly by the Judicial Council, and the courts then have competency in distributing those funds. Only the four-member Judicial Council negotiates with the Dutch budget organs.

4. Strengths of legitimizing the third power using direct elections

The most important safety mechanism of the third power is the *strength of its judges' legitimacy*. The stronger the legitimacy of the judges' appointments by *direct popular*

election or by direct parliamentary election, the stronger the experienced and lived autonomy – something particularly apparent in Switzerland. The opposite can be seen in recruiting procedures done by *judges' councils* or their *committees* for indirect appointment of judges in Italy and Poland. The judicial self-co-optation in the Netherlands – despite impressive transparency of the criteria – is at the bottom of the list of countries reviewed in terms of strength of legitimacy. Despite all possible criticism of the system of direct election of judges if the time in office is limited (self-censorship), the example of Switzerland shows in an impressive manner: *direct* democratic legitimation of the third power is linked to the result that it works with the other state powers on an equal playing field, that is, it is an equal and independent state *power*.

5. *Public transparency of judicial election*

The transparent link of Swiss judicial elections with political party affiliation may seem strange at first glance, but the election of judges to the German Federal Constitutional Court shows that party affiliation does not have to be a hindrance for autonomous jurisprudence. The public political confession, at least in Switzerland, is preferred in contrast to indirect or concealed political selection by executive organs or other interest groups, such as co-optation by other judges. An election of judges for an office which is given for life or at least for a long period of time should probably be given preference over a short time in office with re-election, as can be seen in the most recent reform steps in Switzerland, as well. In direct elections, this strengthens the external and internal legitimacy of the judges.

6. *Equality and intensity of participation and self-administration*

It is important that all instances have an equal amount of autonomy. Supervision by a higher instance can seriously disturb the autonomy and its positive effects – which can be seen in the example of Switzerland. Directly linked to the strength of legitimacy is the judges' participation on all structural levels of judicial self-administration. Through this, the judges' participation in self-administration becomes a precondition for an effective, autonomous judiciary.

7. *Manageable size of self-administrative units*

Important support of working structures and autonomous motivation results from the size of the self-administrative units: the smaller they are, the more the judges can be included and the stronger the understanding of self-responsibility for the functioning of jurisprudence is influenced. Only through this do judges experience the realization of judicial administrative tasks as "*their own concern*." It is seen as ensuring that the judges remain "down to earth" and is more effective in terms of evaluation of actions due to the proximity of the judges to the issues at stake. Federal states make it possible to keep self-administrative units small. The larger the self-administrative units are, the more authority must be given to the self-administrative organs, which could cause new power

conflicts between judges and the self-administrative organ. Insofar as judges do not act from the plenum but through organs of self-administration, these organs need the support and feedback from the majority of the judges.

II. Comments from the CCJE Debate*

In this part of the debate with the CCJE, the primary focus was on questions of the third power's legitimation (direct election, parliamentary election, independent judges' selection committee) and the effects or "non-effects" deriving from this main point. The topos "Legitimation of the Third Power" was discussed from the perspective of the CCJE speakers not so much in regards to *election* but rather in regards to *selection*. Not until the second discussion section (personnel management) were questions of judges' inner motivations and the encouragement/stabilization of these discussed, and not until the third section did the participants concentrate on essential considerations of systemic changes – in particular the independent budgetary rights of an autonomous third power.

1. *Differing ideological and historical links: Legitimation via election vs. Legitimation via selection*

- The *Dutch judge* noted that the election procedures for judges depend on the specific ideological and historical conditions of each country. Legitimation has nothing to do with the election or selection of judges, but arises solely by *belonging* to the third power. A connection to the political level (parliament and executive) may and must not be made. There are models that place (direct) election at the forefront. One has to realize, though, that this model or this system is not necessary or self-explanatory but means a political or ideological decision has been made. You can decide to do it, but that should not be equated with believing it is the best or only decision (van Lierop).
- The *German representative* of the ver.di judges affirmed this ideological and historical dependency. The idea of a strong legitimation of the third power arose in Germany as well as in Italy from the examination of the fascist past. It came out of the impression that even in the Weimar Republic the judges thought in an authoritarian manner and oriented their activities on the executive. In the time of the National-Socialists, numerous members of the judiciary felt that they were willing participants of the ruling political class. That is why, after 1945, the democrats showed in a large coalition with all parties that they no longer wanted judges to be appointed by the executive. The intention was to create plurality in the judiciary with the plurality of the parliaments in order to strengthen the idea of being bound to the laws, which are passed by parliament. Perhaps there was a typically German idea underlying this that

* I would like to thank *Kelly Neudorfer* for her competent translation of the minutes of the debate with the Council of Europe's working group (CCJE). I would also like to thank *Mareike Jeschke*, my academic assistant, for taking the minutes, (re-)translating, and summarizing the results of the discussion. The original version of the minutes is available as an annex to her dissertation, *Judicial Autonomy in Europe*, Frankfurt, 2015.

every state power needs to be derived from the parliament and the members of the judiciary would have a higher degree of legitimation if they were elected by the parliament instead of being appointed by the executive, which is also only indirectly legitimized (Böttcher).

- The *Austrian representative* added that for him, as well, the third power derives its legitimation from the fact that it is an independent and impartial institution. Regardless of which system of appointment one chooses, a safety mechanism must be included that is oriented on international standards and ensures that the appointment process does not conflict with the judges' independence. One of these standards is to focus on the suitability of the candidates in the selection process. This is easier said than done, however. How you can guarantee it in the practice is a challenge that must be faced (Reissner).
 - From the *Slovenian perspective*, the more systems are analyzed, the clearer it becomes that there can be no set rules for how judges should be appointed in an autonomous judicial system but instead the national particularities are and must be taken into consideration. Each system design must do justice to the unique historical conditions. That is why you can't agree with the generalized statement that legitimacy is directly correlated with parliamentary appointment. In some countries this works, in others it doesn't. The same applies to the political membership in a party. This may work in Switzerland, but it wouldn't be possible in an Eastern European country with a communist past, for example. There the judges may have been formally independent under the regimes, but they always acted in the name of the party. A re-introduction of this "tradition" could not be justified there. There are a few abstract rules upon which judicial appointments should be oriented, but each country must make adaptations itself and choose the system best suited to its needs and circumstances (Betetto).
2. *The third power legitimizes itself more with guarantees of independence in judicial selection than with judges' election by parliament*
- From the *Norwegian perspective* it was added that the principle of the separation of power is key for a democratic state and must be secured by the constitution. It is also an essential foundation for the legitimation of the judiciary as an independent state power. But there are other aspects than only asking who elects or selects the judges. The parliamentary appointment of judges does not contradict the principle of the separation of power, but it is also not a necessary conclusion from it. The consequences of this decision need to be carefully considered. And if instead or in addition there is an independent selection committee that evaluates the judges' abilities before their appointment, then one should also consider the legitimation of the committee. The design of such a committee could also vary among countries and reflect the historical particularities, and this must be accepted. From the Norwegian perspective, for example, it would be important that the organ reflects the largest portion of society as possible. This may not apply equally for every European country, however. In all

of this, certain basic conditions must be upheld. If one speaks of legitimation, then one must also include public trust in the judiciary. This also means that the independence of the judiciary and the courts are made visible to the public. One possibility to symbolize the understanding of judicial autonomy to the public would be the transfer of administrative tasks to the courts. In Norway, the administrative tasks were transferred from the Ministry of the Judiciary to an independent court administration agency 12 years ago. This was a big step to improving the picture of an independent judiciary. Although it seems to work from the outside, internally it can also be viewed critically. The Norwegian judges feared that large elements of power remained with the executive. Another area in which Norway was able to make judicial independence visible was the independent appointment committee. It was important to transfer this authority from the Ministry of Justice to an independent organ. Finally, transparency is also key. You need to make the selection and appointment procedure for judges transparent, say who applied and which candidate was chosen for which reasons. It is no less important to make transparent how a court works. Society must be able to obtain insights into a court's procedures so that the court can show its responsibility for its tasks (Engstad).

- For the *Slovenian judge*, it is very important that if the path of parliamentary election is chosen, there is an *organ* which conducts the first selection process and checks the suitability and capabilities of the judicial candidates. If the parliament then only confirms a candidate or chooses from a pre-filtered list of two or three candidates whose qualifications have been verified, then the system could work because the balance of powers is thereby preserved (Betetto).
 - From the *Romanian viewpoint*, it is also essential from the CCJE perspective that the judges' independence is guaranteed by a careful selection. Orientation on suitability is important, but it is just as important that judges are offered continuing education after their appointment and thereby enabled to professionally exercise their position. In Romania there have been positive experiences with having the judges of the constitutional court elected by the parliament even if the final, formal act of appointment is carried out by the president. These judges' work is independent even though they are elected. What is necessary is a balance among the state powers. The election is then on the one hand a political process, but on the other hand it leads to political responsibility being taken on (Popa).
3. *Fears of a loss of legitimacy due to political influence during the election of judges*
- The *Norwegian representative* even expressed surprise about the significance given to "parliamentary elections" revealed in the country surveys. Internationally – also from the perspective of lawyers – concern is shown that if the judicial candidates are appointed or elected by the parliament, this could lead to a politicization of the judiciary. The UN Human Rights Committee had already recommended in its General Comment No. 32 that judges should not be appointed to office by the parliament based

on the fear that the judiciary would thereby be politicized. International recommendations therefore tend more towards suggesting that judges are appointed based on their suitability. Their abilities, skills, and competencies should be the focus. It is also recommended that the evaluation of these abilities is done by an independent organ. In Norway, this kind of independent commission recommends three candidates to the Ministry of Justice based solely on their suitability, and one of them is appointed. This appointment and selection is no longer a political decision and has nothing to do with party affiliation or political leanings of the applicants. If this system were to be changed in Norway to a selection system in which the parliament participated, from his viewpoint the judiciary would lose legitimacy because the candidates would be seen as politically appointed judges. The strength of their system is that the judiciary is not political or viewed as being political. That is why trust in the judiciary is very high in Norway in contrast to trust in politicians. If the politicians were allowed to appoint judges, this trust would decrease dramatically. The introduction of the election of judges would therefore have the opposite effect than that which is intended (Engstad).

- The *discussion partner from Great Britain* noted that from the British perspective, Germany seems to have a democratic and balanced constitution and the judiciary is perceived as being independent. In England the judges are even often accused of acting independently if they make decisions which go against the so-called will of the people, which is expressed in the laws and decisions of Parliament – or at least these laws and decisions claim to have understood the will of the people. From his perspective, the selection of judges should be about developing a system that guarantees the best-educated people will be found and chosen in a procedure that is free from political influence. It is difficult to develop this kind of system. In Great Britain, the process of judicial appointment was changed only five years ago. However, only very few judges have the impression that anything has changed in terms of the quality of those selected or their legitimation. You need to be careful with the idea that judges have a higher degree of legitimacy if they are elected by the people or parliament. From outside this could lead to the impression that the judges are affiliated more with one party than is the case if they are appointed by the executive. He therefore asks whether in regard to this aspect, Germany is too sensitive since at least from outside it seems that everything is just fine. Great Britain sees one serious difference to the German selection of judges in the following: There, all judges have already had a professional career. They were attorneys who were also independent and not anyone's employee. They were raised with the idea of acting independently of state interests (Sir Aikens).
4. *High degree of legitimation for the third power is necessary in order to counter the concern of executive grasp and influence*
- The motivation for the high degree of legitimacy of the third power is continually emphasized with the requirement of its independence. From the *Austrian perspective*, the question of why one wants to structurally improve the organization of the judiciary can be answered by seeing that the current system is subject to opportunities for influence. For example, the financial crisis showed that financial institutions which

used the executive as an agent tried to indirectly influence the judiciary's handling of the crisis. Systems should therefore be made resistant for future developments, even if there might not currently be a need (Reissner).

5. *High value placed on parliamentary legitimation in Germany*

- The *representative of the German Judges Association (DRB)* does not believe that judges must necessarily be elected by parliament, but the more direct the democratic legitimation, the greater the self-understanding that they are part of an independent power. It would therefore be important to look into a middle path in which there is a strong democratic legitimation of judges on the one hand, but which on the other hand prevents politicization in the selection process and guarantees appointments based on suitability, performance, and skills – as required by the Basic Law. For her, this middle path is the institution of a judicial selection committee with the participation of parliament, the judges, and possibly attorneys. That a judge carries out his tasks with more legitimation and a greater self-understanding due to an election is something she finds important. Particularly with the German background, in which there seems to be a bureaucratization of the colleagues, that is, a change of attitudes toward a more civil-servant understanding of the tasks, she would find it helpful if their self-confidence were strengthened by more legitimation (Kreth).
- The position of the *judges' representative from ver.di* is also similar. Each country needs to find its own way on the basis of a few common principles. History also plays a role in this. The individual *Länder* are free to determine the appointment process for the judges at the *Länder* level. But the comprehensive implementation of the separation of powers was stopped halfway, and some *Länder* maintained appointment by the executive. The fiercest opponents of strengthening the judicial selection committees, e.g. by a high degree of parliamentary participation, are therefore those who would rather have the executive remain strong. But that is not shown openly. With Germany's history, those who speak out against parliamentary participation usually have the ulterior motive of thereby maintaining the influence of the executive. Autonomy as a whole is hardly helped by this, however. As a guiding principle one could say that there is not just one perfect path for everyone, but based on a few principles the *Länder* must be allowed to work out the details of the appointment procedures. In 1997/98, the writing of the European Charter was dealt with as a judicial statute. There it is set down that the appointment of judges is to be done by an independent committee and according to the criteria of professionalism. This was not intended to exclude the development of judicial elections by the people or parliament, however (Böttcher).

6. *Effects of the strength of legitimation for judicial self-understanding*

- Importance was placed not only on aspects of legitimizing the third power. The positive and negative effects of the strengths or weaknesses of legitimation were also discussed. From the *New Judges Association (NRV)*, the comment was made that

particularly in Switzerland the tradition of self-administration in the courts is just as old and secured as the democratic constitution itself. There, the self-administration in every instance is carried out as an outflow of the separation of powers. This has the consequence that those who are selected are obligated to take on the self-administration tasks and to assert these vis-à-vis all political influences regardless of the level from which they come. This affirms the now undisputed insights from organizational sociology which say that decisions are best made where they occur, and that the direct responsibility for an activity should be realized in the lowest instance. This means that the judges are given the responsibility of taking care of everything that has to do with self-administration. By doing so, it signals to the outside world that they are confronting someone who was elected by the parliament or the people and carries out his charge in fulfilment of the constitutionally anchored idea of self-administration (Stötzel).

- According to the *Austrian judge*, the self-understanding of judges can be linked directly to their working environment. As already described in the case of Germany, he perceives that more and more judges see themselves as civil servants in other countries like France or Austria, as well. But if you have to ask for every resource, if you can't influence your working environment, then from outside you will also look increasingly like a normal civil servant (Reissner).
- The *Dutch judge* stated that the judges' self-understanding is a key aspect of independence. In Germany many judges are frustrated – as noted by the German judges in the working group – and there is a lack of appreciation. On the inside, not everything is as it appears from the outside. From his perspective, the experience of self-administration could improve this feeling. The aspect of a judges' self-perception is not just a romantic idea but it is important in a late-capitalist society that has to re-think the role of the priority and reservation of the law (van Lierop).

7. *Problems of dual control models: Ministers of justice instead of judges' councils*

Only a few contributions in the first part of the debate focused on the question of *dual structures* of the (self-)administration of the third power.

- The *former president of the CCJE* working group noted that it is counterproductive to set up a *dual system* (that is, the ministry on the one hand and a judges' council on the other) with control tasks. The experiences from Poland, Italy, and the Netherlands clearly showed the questionable nature of that kind of external control by the executive. From the perspective of this judge, everything else is based on this essential decision – as the example of Switzerland shows: there, there is no external executive control by ministries of the judiciary (Reissner).
- Following this perspective, that would imply not as much the question of the legitimation of the third power but the legitimation of the executive judicial administration

as a whole, which would need to be discussed critically (Kirschniok-Schmidt, *Brandenburg Ministry of Justice*).

B. Safety Measures in the Area “Human Resources”

I. Country-specific summaries

Particularly the area of human resources correlates strongly with the degree of the judges’ legitimation. The more independent the judges are, the fewer extrinsic control mechanisms can be seen.

1. Mechanisms of executive personnel control decrease autonomy

Systems with a strong dependency on the executive such as Poland, but also Italy, show the following characteristics due to a limited authority in matters of personnel:

- A complete system of professional evaluations which rely heavily on formal criteria such as workload quotas,
- strict use of disciplinary investigations,
- dependency on the instructions of the court presidents,
- a dual subsystem of administrative guidance and presidential influence,
- executive responsibility for judges’ education.

These kinds of judicial systems are characterized by a *strong executive profile* even if, such as the case of Italy, hierarchical structures are to be counteracted by the dismantling of salary differences in careers. The quality of salary in all instances should promote intrinsic independence. But this alone is not enough for the creation of strong independence, as can be seen by the assessments of the Italian judges.

2. Forgoing executive personnel control promotes autonomy

The Swiss judicial system mostly does without controlling judges using organizational guidelines. Even if, as was reported, the internal judicial promotion is primarily dependent on party affiliation, the lack of external personnel policies has extremely positive effects which can be seen in the self-assessments:

- Besides the party quota, the legal qualifications are important for filling positions. Other factors are not named.
- The Swiss are critical of the election of judges for a limited time (self-censorship), but it is rare a judge is not re-elected.
- Salary models are set by the parliaments (whether they are equal or differ depends on the canton).
- Disciplinary regulations are almost obsolete when the election is for a limited time.
- Formal methods of evaluation essentially do not exist.
- Court presidents are elected speakers for period of time (without being supervisors).

- Only in some cantons are there power problems between lower and higher instances if the parliament has given the instances different competencies.
- External influences in personnel policies cannot be seen.
- In all questions, the judiciary is on a level playing field with the parliaments.

The judges' contentment with a lack of executive control is also heard from the Netherlands. There the judges cannot participate in the macro-structural decisions of the four-member Judges' Council, a fact which is harshly criticized. Due to the authority in personnel matters, which to a great extent lies with the individual courts, there has been a *dismantling of judicial hierarchies* due to the following factors:

- an alignment of salaries,
- reduced evaluation processes, and
- a country-wide restrictively used disciplinary system.

That encourages confidence in their autonomy that is seen in the powerful opposition of the Dutch judges directed in writing and in professional organizations against their lack of participation in the macro-structures (cf. *Nederlands Juristenblad* 2012, p. 2616 ff).

II. Comments from the CCJE Debate

1. *Lack of intrinsic motivation for the judges*

Especially among the discussants from the represented judges associations, but in agreement with all others, it was determined that there was a lack of professional motivation in judges. The participants oriented their statements less on the results of the country comparisons and more on their own experiences in their profession and the associations.

- The *representative of the German Judges Association* asked herself to what extent one could do without those kinds of personnel control systems – like evaluations and promotions – and still maintain a very efficient and high-performing judiciary as it exists in Germany. That is a question that needs to be asked. Within the judiciary there are very few intrinsic incentives to perform, and therefore many believe that extrinsic incentives – that is, a promotions system based on evaluations – are still necessary in order to guarantee that the best are chosen. Intrinsic incentives are work satisfaction and the job itself. It is questionable, though, whether these can serve as a sufficient basis for a long-term willingness to perform at a high level. In this context, she can say that right now the judges' satisfaction with their work is greatly decreasing. This has to do with the feeling of a lack of appreciation, which is currently primarily based on insufficient salaries (Kreth).
- For the *representative of the judges in ver.di* there is a great deal of intrinsic motivation which is the reason many became judges in the first place: Both on the micro-level of the individual case but also in structuring the judiciary to ensure what is commonly called justice. But nothing is more logical than to say that they want to do on a small

scale what is called justice on a larger scale. This is a good intrinsic motivation for judges. He believes that is better if the judges take care of their own organization and administration since each individual then has the feeling that he is participating and not only an object of the administration – like a civil servant. This gives the feeling of being an independent judge, you can decide autonomously and be sure of having the colleagues' support if you're criticized for such decisions. This kind of intrinsic motivation becomes so natural that it should also be expressed externally (Böttcher).

- The *representative of the New Judges Association (NRV)* made it more concrete: if you have working conditions that take up your energy in all areas, that give you responsibility also for the environment within which adjudication takes place by allowing you to co-determine processes, select staff, and include them, then this will lead to a different kind of intrinsic motivation. That is better than if you are assigned certain tasks and can't contribute to anything that determines the environment of judicial activities. This was heard persuasively from the Swiss judges when they described how the eleven judges of a court met voluntarily twice a week and actively participated in order to discuss and coordinate questions of the court's organization. Too many of his German colleagues – especially those in the first instance – have become apathetic because they have the feeling it doesn't make any sense to participate (Stötzel).
- The *Austrian association representative* also feels that intrinsic motivation is key. The selection process must be able to guarantee that this prerequisite is met. If you think you need promotions and need to use an evaluation system for this, then you should ask whether everyone should be subject to this evaluation system (that is, even those who are not interested in a promotion), and whether that doesn't produce the opposite effect as that which is desired in the long-term: That instead of achieving recognition and motivation with promotions, pressure and frustration are created that hinder the judges' work. Finally, for him, it is essential that conditions are created such that the judges are placed in the area best for them and that they are provided with the continuing education necessary for that area (Reissner).

2. *Danger of judges' resignation in the further course of their careers*

- The *German CCJE representation* is responsible for 850 judges in his higher regional court district. Especially the newly appointed judges have excellent subject-area qualifications and also have the necessary "soft skills." Without exception, he comes out of these discussions with the conviction that the young judges are well-balanced people who take their work seriously and with responsibility and who strive to find a balance between precision and speed in processing cases. From his personal experience, he is therefore not worried about the intrinsic motivation of the career entrants. What worries him, though, is how to find a way to prevent this initial enthusiasm from turning into resignation. This is the primary task of those responsible for personnel. Retaining motivation influences everything else. You need to ask how you can make it clear to the judges that motivation is not dependent on promotion and salary, but

that it results from a satisfaction that is derived from the awareness that they are serving justice and those who seek it (Riedel).

- The *Dutch judge* agreed with this in principle. It is difficult to retain professional motivation – especially towards the middle or end of the career. This problem also exists in the Netherlands or France. That is why international meetings of judges are necessary in order to find out how to motivate young judges and make them conscious of their task in society. Here you could profit from the experiences of other countries. The Netherlands have had good experiences with ongoing training of subject-area and social competencies. It is important to find candidates who suit the judiciary in terms of their subject expertise and personality, but it is just as important to keep them qualified (van Lierop).

3. *Framework conditions to improve motivation and avoid “black holes”*

- The *New Judges Association representative* sees Mr. Riedel’s contribution as a plea for self-administration. You should ask how you can maintain the motivation of young judges after they are well-educated and enter their careers with a high level of motivation. Self-administration offers the possibility of expanding their opportunities for taking action by forcing the colleagues to act. If they had to evaluate other questions – daily or weekly – other than their purely legal questions, and if they received recognition for this work with feedback either from the administrative area or from colleagues, he could imagine that this would offer additional or different motivation – something that the Swiss colleagues had clearly described. The profile of requirements would then be broader and not limited to purely legal dogmatics. This might enable motivation to be maintained over a longer period of time. A serious problem of a judge’s work is that you work into a black hole. If you have other areas in which you work, then you could work toward those. He has always had the experience that judges who are given additional tasks do excellent work in these areas since they develop talents there that they didn’t even know they had (Stötzel).
- The *Croatian judge* also does not see the motivation of young judges as a problem since they are usually highly motivated. But it is more difficult to maintain this high level of motivation. For him, an important factor in this is external recognition, which is seldom given. Instead, media and politicians – the former usually led by the latter – criticize the judiciary for its actions. The colleagues need to support each other in order to not to take such criticism personally. When the heads of the courts are responsible to the ministry, this doesn’t work, as they have to follow the direction of the ministry. This would be a vicious cycle. That is why, for him, self-administration and motivation are very closely linked (Sessa).
- From the *perspective of the judge from Great Britain*, the most important aspect for motivation is that the British judges feel they are independent. They can create their working conditions themselves and feel that their work has its own intrinsic value.

That does not mean that many judges don't feel overworked, but this feeling can be overcome (Sir Aikens).

- The *Norwegian judge* commented that the German and Norwegian judiciary systems can hardly be compared. The number of judges at the Cologne district court alone is more than the amount of judges in all of Norway. As in England, in Norway people become judges who already have one or even two careers behind them, either as lawyers in the private sector or in administration. Also as in Great Britain, in Norway it is the last stage of the career. Norwegian judges therefore make a conscious decision to take on this profession and enter with a feeling of pride. That may be one of the most important aspects for maintaining a high level of motivation, that you take pride in your work and are aware that you are carrying out a job that is essential for society. He also links the level of motivation with the level of recognition received from external actors. You're proud if you are respected and valued by others for your work. He identified one de-motivating factor as the high caseload that is often connected to the feeling of not being able to put enough effort into one's work in order to achieve sufficient quality. The unbalanced proportion of caseload, efficiency, and quality is something he sees as a de-motivating aspect. For the Norwegian system, it is also helpful that all judges are generalists. Work is varied since you work on criminal cases as well as civil law and administrative law cases. Each day is different. From his experience, he can say that this is also important for long-lasting motivation. On this point, the Norwegian system is different from most European systems. Of course there are judges who would feel more comfortable if they could specialize. But most are satisfied with this judicial structure. Another factor for motivation that he names is the continual education of the judges. The Norwegian judiciary is trying to improve further in this area (Engstad).
- The *Romanian judge* reported that the general continual education of the judges has been decentralized and transferred to the appellate courts. This is an attempt to find a balance between continuing education in the National School of Judges and the decentralized units at the courts in order to coordinate the various levels. Coordination among the individual education institutions is also important. In addition, an emphasis is placed on international discussion. For example, there is a partnership with the Norwegian judiciary and meetings for joint continuing education. This look from and at the outside is important to maintain perspective. The exchange not only takes place with judges, but also with professors and practitioners (Popa).

C. Safety Mechanisms for “Efficiency and Quality” of Legal Practice

I. Country-specific summaries

The efficiency and quality of the judges' work is closely linked to the scope and extent of the autonomous inclusion of judges in the self-organization of the judiciary. This could be clearly seen in the discussions.

1. *The following positive influencing factors could be seen in Switzerland:*

- The judicial administrative experience is the most efficient system of quality assurance.
- The closer the inclusion of the individual judge in the organization of the courts is, the higher the feeling of responsibility for the functioning of the judiciary.
- The social and personal competencies of judges are seen as particular qualifications which ensure the quality of judicial work.
- No pressure with work statistics can be seen, and therefore there is also no deep quality debate.
- Basis democracy as a model, court administrative leadership in a collegial form, and quality control with cross-court discussions as well as staff meetings and plenary sessions are the Swiss cornerstones for judicial efficiency and quality in their judges' work.

2. *In contrast, the following negative influence factors were named:*

Orientation on statistical criteria which are ordered and evaluated by the executive is not only quality-neutral but is clearly seen as quality-decreasing in the Netherlands, Italy, and Poland if the administrative practice is substantially focused on it.

In *Poland*, due to executive control, it is commented that the dominance of statistics for everyday judicial practice leads to a distortion of court reality. Because of this, the goal of increasing efficiency is followed ad absurdum, for example by the judges artificially breaking down a procedure in order to create more procedural stages for the statistics. The stronger the executive's interference using evaluations, pay incentives, and discipline, the stronger the judicial criticism. The court president is not *primus inter pares* but is seen as the extended arm of the Ministry of Justice. Polish judges do not participate in the efficiency and quality structures.

In the *Netherlands*, the fear of a reduction in quality as a consequence of a lack of opportunities for participation in structuring judicial working conditions is seen. Bureaucratization is the consequence, and the consequence of bureaucratization is a clear decrease in the quality of legal practice.

Italian judges confirmed the negative influences of a lack of participation, but they also point out normative barriers which can only be set aside by the legislature: the primary problem in the Italian criminal justice system is, for example, the extended length of proceedings as a result of legal regulations and the quick statute of limitations despite ongoing proceedings. Added to this is a lack of clarity as to what quantity and quality mean in the search for justice, and it is hardly a surprise that the public has a negative picture of the judiciary.

II. Comments from the CCJE Debate

1. *Judges' efficiency and their (careful) evaluation as a safety mechanism for autonomy*

- A second important aspect for legitimation is efficiency. Society's trust in the judiciary depends on high-quality, efficient work by the courts. Both aspects must be mutually balanced. One *experience in Norway* was that the transfer of authority from the ministry to the courts led to more efficient processing. The courts brought in professional help for completing the new tasks and worked out an efficient case management system (Engstad).
- All evaluation processes, according to the *judge from Great Britain*, have the risk of negative effects for the judges' independence. The degree of risk depends on who is given the task of evaluating, that is, whether they are out of the courts' control and carried out by the executive (Sir Aikens).
- The *Romanian judge* stated that evaluations in Romania are carried out once every three years. A committee made up of court presidents and representatives from the Highest Judges' Council is entrusted with the evaluations. Both judges and state prosecutors are evaluated. Criteria for the assessment include the appeals quota and the number of processed cases. There are efforts to include both qualitative and quantitative aspects. Usually the evaluations are positive. However, the system is also criticized. The Highest Judges' Council is now reacting to the critique and reevaluating the criteria for the evaluation (Popa).
- From the CCJE perspective, the *Slovenian judge* believes it is important that a balance between evaluation and the judges' independence is kept. Although no conclusive opinion has formed, you could say that a tentative conclusion has been reached that it is necessary to set up safety mechanisms on the procedural level for evaluations. For example it must be guaranteed that the judge can appeal his evaluation and that the evaluation criteria are transparent. In addition, it should be ensured that not only quantitative criteria are used in the evaluation (Betetto).

2. *Forgoing self-administration of the third power and the historical reasons for this in Germany*

- The *representative from the Ministry of Justice in Hesse* reports that the administrative activities are not viewed as interesting by the judges and are therefore not popular. In the past there were efforts to introduce modern elements of management, especially in relation to the staff other than judges. Those efforts were not received positively – rather, they were thankful to be able to point to the judicial administration on questions of personnel management (Greven).

- The *former state secretary from Brandenburg* wanted to remark blasphemously that as a young judge she also saw that there was little motivation amongst the judges to take on tasks that didn't have to do directly with jurisprudence. In her opinion, that's not due to a (lack of) commitment on the part of the judges but to the decades-long damage done to the judiciary. This damage was done because it has been and is tradition in Germany for the executive to extend its reach deep into the concerns of the judiciary and regulate things for the judges. Over generations, this has led to the attitude described above. After all, it's not true that the judiciary is content with what is happening in the courts, with their working conditions, the personnel problems, or the building conditions. These issues are criticized daily without being able to show self-initiative for change. As a young judge in Münster, she pled in her own judges council that the meetings of the executive committees in which decisions were reached about the judges' concerns should be open for judges to attend. This suggestion was rejected by a majority. No interest was shown in what was discussed in the meetings. Judges are not all malicious people, but it is the decades-long paternalism that has led to them withdrawing from most – if not all – of the administrative issues. The example may not be representative, but it does reflect her forty years of experience (Stachwitz).
- But there are still more reasons to argue for more self-administration for the judiciary stated the *representative of the unionized ver.di judges*: On the one hand it's difficult to even be understood anymore in international committees like the CCJE because from the outside one doesn't really have a contact person in Germany, and the Federal Ministry as the representative of the executive first has to play the role of the middleman. Another reason why he thinks Germany's judiciary needs to be constituted differently is that many of the unwritten rules of judicial life come either from the German Empire of Wilhelm II – if not even from Wilhelm I – or from the edict of the Reich Ministry from 1935, such as the unwritten real constitution of the federal German judiciary with the hierarchical structure of the courts (district court – regional court – higher regional court – ministry). This edict, which is partially no longer valid but partially still in effect, and which certainly provides the basis for the practice of judicial administration in Germany, is the root of the principle that the regional court presidents are the supervisors of all judges in his regional court district, and the higher regional court president is the supervisor of all the judges in the higher regional court district. And the minister of justice rules them all. And because at the time this edict was created the Reich minister in Berlin was far away from all court districts, the higher regional court presidents were the unrestricted rulers over the judges in their district. This is no longer true today, and no one would deny their commitment to democracy, but they are still operating in the same structures that were created in 1935. These structures mean in turn that there are only a few who have a say – the *Führer* principle – and there are many who are only to follow orders. This structure does not fit judges, though. Despite the fact that there are 20,000 decidedly democratic judges, due to the permanent life in this system something from the spirit of yesterday has remained. This is what Ms. Stachwitz described with the power of tradition. Sociologists have already described it: there are norms that are stronger than written law,

stronger than the constitution. When he describes this, maybe it will be easier for the European colleagues to understand why in Germany the question is asked so urgently why and how the judiciary is organized differently in other countries. At any rate different in that hierarchical ties have been avoided; ties that take away the air to breathe from the individual courts and the individual judges. And they want to breathe (Böttcher).

3. *Practical strategies to strengthen autonomy*

- The *Dutch judge* asks himself how that can be changed. Really, you would have to initiate a discussion in the judiciary immediately – tomorrow, if possible – at every court and can't allow yourself to be discouraged. He would like to say something from his own experience. A while ago in the Netherlands, an urgent letter from the judges was published that criticized the bureaucratization of the courts. As a result, the highest judges' council reacted and called upon the judiciary to work out a set of professional regulations to bring up for discussion. Now in the judiciary there are consultations about which standards could be set for the just and efficient dispensation of justice. He viewed the shift of the discussion to the judges themselves as a positive development and, at the same time, as a challenge for anyone who wants to deal with this topic. For years they were too quiet. It is not a fast process, but there are efforts to include all judges. That is why his advice is: *Start immediately: Without a constitutional amendment, without changing the current structures!* The judges' participation in their own working conditions does not require a basis in written law (van Lierop).
- From the *perspective of the Norwegian judge*, independence starts in your head. 10 years ago, when Norway completed its judicial reforms and the court administration was transferred from the Ministry of Justice to an independent organ, a strong minority of judges rejected this solution because they were of the opinion that you shouldn't do away with a system that had worked well for decades. They were afraid it would weaken the position of the courts in the budget negotiations and thus negatively influence the distribution of funds to the courts. They also shied away from the responsibility for an effective court management, which they then had to take on. But the decision was made by the majority of the judges and passed by parliament. In those 10 years a lot has been discussed about judicial independence and what is to be understood with that term, also with lawyers and professors. Today, you would be hard-pressed to find a judge who is of the opinion that the reform was a mistake. He therefore agrees with Mr. Van Lierop that: *It all depends on starting the discussion – immediately!* The Norwegian experience showed that it is possible to transform the judges' attitudes within 10 years (Engstad).
- The *Dutch judge* added that international meetings are often concluded with a declaration. For this meeting, the title – the Berlin Declaration, so to speak – could be: *Throw off your chains! Emancipate yourselves!* He says that as a joke, but they are all convinced that if you tackle a situation, it will change (van Lierop).

- The *German CCJE representative* sees it as a hopeful sign that in recent years there have been steps taken towards more self-administration. To name just one of them, he reported that the majority of second-instance judges in his court district have formed a kind of quality circle. There, for example, they have interviewed judges and then compared results. He is convinced that you can learn something from these results and is trying to persuade his colleagues to repeat these interviews in order to see how the results have changed. With the questions, they try to ask about the so-called hard and soft skills. In this way, they also try to determine the satisfaction of employees, for example. He says this to show that there are certainly self-initiated projects. This quality circle was started only from the judges' organization. In the court district Cologne the district courts have now been talked into starting such a comparative circle. In doing so, however, you need to remember that the goal is not to get a ranking of the courts but only to learn from the others how to improve (Riedel).

4. Budget authority for the third power

- The *representative of the German Judges Association* gave reasons for why, in her opinion, more autonomy should be demanded for the courts: Every judge should feel responsible for the judiciary. That is connected to the professional ethical standard of how you should best lead the proceedings, for example, or that you should make yourself aware of your task. If you can do this, then you are doing your job well and don't see it as just a job. This change of attitude is promoted by self-administration. This also means that administrative tasks are not just passed on to the administration but that you do them yourself. The area of budget shows that this approach can work well. In many *Länder*, the courts can administrate and distribute part of the budget themselves. However, this applies only to a small sector. Personnel costs and costs for building conditions and other key expenditures are still controlled by the ministry. Only parts of the non-personnel costs are subject to the budgeting. In this area, however, the management of funds is carried out very responsibly by the courts. In the cases she's familiar with, every year some money remains. The independent management of funds guarantees that the money is used where it is needed. In Germany, as well, one sees that particularly the budget can have effects on independence: with the pressure to save and budget cuts, the pressure to complete cases and the workload of each individual judge increases immensely. In Hamburg, the lawyers have gotten together with the judges in order to call for more resources for the judiciary from the first mayor. The deficits are therefore already tangible for third parties. By the way, this is something that is not known in the general public and therefore also can't contribute to the trust or mistrust in the judiciary (Kreth).
- For the *Austrian judge*, as well, the aspects of budget authority and independence are closely connected. A tendency can be seen that across issue areas, increasingly more is budgeted and managed together. Certain projects, e.g. IT use, were imposed on the judiciary for rationalizing reasons which often leads to priorities being set by over-

arching state interests that aren't in line with the local needs, and this leads to resentment. This then leads to a distancing from the workplace. From this realization, he believes that it logically follows that one must include the judges in the conceptualization, in setting priorities, and in budget distribution. The phenomenon of lawyers starting to work together with judges to ask for more funding for the judiciary can also be seen in Austria (Reissner).

- The *Dutch judge* reports that his country has found its own way to finance the courts. Each type of proceeding or each procedural step is assigned a certain value. This value or price for the judicial service is derived from the collective experiences of how many resources a judge or a chamber invests on it on average. The courts receive their budget according to the prices for a procedure depending on the number of proceedings required. It is claimed that these values were reached objectively and are based on experience and statistics. The Highest Judges' Council then goes to the parliament with the prognosis of the number of proceedings that will be concluded in the following fiscal year. The courts are then assigned the corresponding budget – transferred by the judges' council (van Lierop).
- According to the *perspective of the judicial representative from Switzerland*, the competency of the third power to create its own budget and also bring it to parliament has far-reaching consequences. In times of financial problems, one is confronted with the necessity to make budget cuts. In the individual cantons the call is becoming louder that the judiciary should make cuts as well, with the buildings, maybe by changing the procedural order and using more individual judges instead of councils. That last point was suggested recently in one canton to the parliament by the government with the consequence that the number of judges was reduced. The judges then protested because this was seen as an attack on the judicial self-administration. They stuck with their budget, which was then accepted by parliament. This positive ending was in opposition to the earlier experiences that had been had when the Ministry of Justice was still responsible for presenting the budget. Then, cuts were always made, and the judiciary was one of the areas in which cuts were made first, e.g. for structural developments – in contrast to the general administration, in which investments were continually made. For him, budget authority is an important factor in order to further develop court self-administration and promote the independence of the judges and courts. In addition, with the participation of the individual judges, their motivation was increased because they demanded that they be able to take on additional and different fields of work. The negotiations with parliament are led by the presidents of the highest courts of the cantons, but they are sometimes represented by their vice-presidents (Gass).
- The *Austrian judge* explained that from the outside there are always doubts that the judges could work out their budget themselves. He doesn't understand where this view comes from. The objection is just a defensive reaction and not factually accurate. If you are not able to identify cost-increasing factors, then that is incompetence, regardless of whether this is from the ministry or a judges' council. For him, beyond the

motivation and independence aspects, there is another advantage of budget authority – that this allows for a distribution of costs that reflects actual needs, or that funds can be saved where they will be least needed, e.g. by postponing large projects (Reissner).

- As a summary, the *judge from Great Britain* stated that the judges do not have any competency to request their budget, but they are included in the process and are also represented in the council that carries out the final distribution of the approved budget. Currently, however, there are no efforts among judges to achieve greater participation (Sir Aikens).
- The *Croatian judge* explained that in Croatia, the judiciary has no financial autonomy. The budgetary competency is centrally held by the Ministry of Justice. There the budget is prepared before it is brought before parliament by the government as part of the total budget so parliament can approve it. The constitutional court has an advisory role in this process. Since its advice is never followed, however, in recent years it has declined to participate. Autonomy is also always connected with responsibility for results. For him, financial autonomy is therefore a worthy goal if it could improve the functionality of the courts, and one factor for this is the possibility to react faster to deficits (Sessa).
- For the *representatives of the New Judges Association*, this raises the question of what the judiciary is allowed to cost. One is always frivolously ready to agree to general cuts. But he believes this is a mistaken approach. Particularly in economically difficult times, the judiciary usually has more to do. This does not mean that the budget needs to be increased. But you should also ask the basic question of what the judiciary in Germany is allowed to cost on average. In the individual *Länder* the judicial budget is usually only two to three percent of the total budget. Even these numbers are too high since external costs are included. In the end it is less than 1.5 percent of the state budget that is spent on the judiciary. That is so little that you have to ask how much justice is worth in a democratic, rule-of-law state in which the citizens can trust and that also must function in difficult times (Stötzel).
- The *Norwegian judge* reported that in his country the courts are also somewhat self-financed. Revenues are more than expenses, but the courts don't get to keep the money – it is assigned to the general budget. Of course the question of who negotiates the budget with parliament is important. In Norway, as well, there was a great fear when the court organization was changed that the courts would not be sufficiently qualified for this. Today, in principle the Ministry of Justice prepares the budget and first enters into negotiations with the Ministry of Finance before the budget is brought to parliament. Since parliament only carries out a few changes, in reality it is the government that makes the budget. In the first years after the change, the budget was able to be increased. In recent years there have been fewer efforts made by the government to provide sufficient funding for the courts. That should also be seen as a political decision. One is also competing, for example, with the police, which is more difficult

in times where the security needs of the people are changing. In recent years the budget has therefore been reduced. This is not linked to the design of the system, however: It is political priority-setting, and politics are not always oriented on rational measures. In his opinion, politicians are not always sufficiently aware of the importance of the independence and efficiency of the courts – despite numerous publications on the link between independent and efficient courts and an increase in social well-being. For him it is therefore still difficult to understand why politicians are cutting resources for the court (Egnstad).

- The *Romanian judge* reports that in her country, a mixed system was decided upon. The Ministry of Justice sets the budget for the first and second instances, while the higher courts have the right to request their own budget. However, the judges are also included in the creation of the budget for the lower instances. Suggestions can be submitted to the Ministry of Justice, for example. Small successes can also be achieved. The highest cassation court and the constitutional court, for example, were able to obtain additional funds for the judiciary in negotiations with the president. In the law you can also find a passage declaring that the president of the highest cassation court may act as the sole representative of the judiciary. There were attempts to transfer this to budgetary rights, but it was not successful (Popa).
- The *Austrian judge* added that the minister is also a member of the government, and it therefore becomes normal that exchanges among issue areas are made when creating the overall budget that are by their very nature not always in the pure interest of the judiciary. In his opinion, the negotiation of the budget by an independent organ would on the one hand make clear to external observers the autonomy of the judiciary and on the other hand would strengthen the self-confidence internally. The CCJE has already written two positions on the topic. It was recommended that the judges have key co-determination rights in the creation and management of the budget. In addition, it was pointed out that the judiciary needs sufficient financial resources (Reissner).

D. Safety Mechanisms for Judicial Autonomy by Improving Public Perceptions

I. Country-specific summaries

The representatives from each of the four countries almost unanimously agreed that media reports about proceedings and individual judges can be used to influence the contents of a decision. It is therefore seen as necessary to institute protective measures for the independence and autonomy of the courts. Despite this insight, the relationship of the judiciary with the public and media is dealt with as an afterthought.

1. Protection of autonomy with self-administrative organs

From the discussions, it was clear that a self-administrative organ is in principle suited to improve the picture of the judiciary in the public eye. Unified, effective public relations measures could be introduced, and the judiciary could be given a respectable face.

The extra representation and communication with the media requires professional training of those involved. Judges are usually overwhelmed with this task. They must decide cases based on law, and from their unbiased role and their position, they are hardly capable of explaining their decisions to a broader public.

2. Country-specific approaches

The *Dutch Judicial Council* reports of the success of efforts to achieve judicial transparency, the acceptance of the inclusion of all court branches into public relations work, and of successfully informing the public of legal matters.

In *Italy*, the Highest Court Council (CSM) even takes on the protection and support of judges who were criticized publicly. The consequence is often the accusation of the politicization of the justice system, and even foreign media reports of the “Italian judiciary as a political actor.”

In *Poland*, the National Judicial Council does not place much importance on the extra representation of the judiciary. It does, however, attempt to be present in electronic media and has set up online portals in order to improve the transparency of legal practice.

In *Switzerland*, the self-administration is rather seen as a hindrance for the unified representation of the justice system. At the same time, even here there are professional approaches in the area of public relations which are different from court to court and canton to canton. In general, the question is raised as to whether a self-administrative organ can represent and defend the judiciary externally and yet still be connected to the structural organization of self-administration. The more direct the autonomy of the individual judges is exercised, the less a self-administrative organ can “speak for the courts.”

II. Comments from the CCJE debate

In summary, one can say that across Europe there is a broad consensus that independent judges’ councils can significantly contribute to the improvement of the judiciary’s communication with the citizens and media. Various paths have been laid out:

1. *Independent judges' councils shape and improve the judiciary's communication abilities*

- The *Slovenian judge* assumes that the opinion of the judiciary is substantially influenced by its representation in the media. Since trust in the judiciary is not very high in Slovenia, a study on the topic was commissioned that showed interesting results. The media reports about the judiciary have increased by more than 600 percent in recent years. In addition, the satisfaction of those who had actually come in contact with the judiciary was much higher than among the general population. Because the external effects of the judiciary is an important factor, one should ask who should and may represent the judiciary and in which cases statements should be made. Recently in Slovenia there have been many politically motivated attacks by the media on courts and individual judges. Now the judiciary is asking whether it should react. The majority is of the opinion that they should, even solely because they don't want the accusations to gain the ring of truth by constant repetitions. These cases have shown, though, that who speaks for the judiciary and when needs to be more clearly regulated (Betetto).
- The *Dutch judge* said that he – although he is very critical of the function of the Highest Judges' Council in the Netherlands on many points – admires its work in the area of communication with the public. The council is very actively involved in creating a positive public image. There are open door days (and even nights) at the courts, public events, moot courts, children's days, and numerous press releases. They want to convey transparency. He is very open to this part of the work. However, the judiciary is not a company that needs to try to sell its product. In general – and this is also culturally dependent – the public has a great deal of trust in the judiciary in the Netherlands. The CCJE has also published a position on the relationship between the judiciary and media/population and emphasized the role of pro-active communication in which a highest judges' council can play an important role (van Lierop).
- The *Spanish judge* reported that in his country a separate department has been set up for the judiciary's communication with the media at the level of the individual courts. The judges are also free to express their opinions – usually on the topic of judicial independents – to the public, often mediated by the judges' associations. Usually the judges' associations refrained from commenting on current court proceedings, however (Sáenz).

2. *The creation of judicial transparency is the task of independent judges' councils*

- The *judge from Great Britain* stated how they try to communicate with the population in his country. For example, it is normal that there is an open day for the judiciary. This exists across the country. Judges go to schools and tell students about the work in court. Children visit the courts and take part in mock trials. In addition, all meetings are public so that school classes often visit them. Judges are also encouraged to teach at universities and keep in contact with students. For students there is also the possi-

bility to complete a kind of internship for around one week at the appellate courts. When judges are attacked in the media for their decisions, a so-called “Judicial Communication Office” is responsible and protects the judges (Sir Aikens).

- For the *Norwegian judge*, transparency is an important element of strengthening public trust in the courts. To come back to the CCJE position paper: One of the recommendations was that the courts should be more pro-active in approaching the media. An advantage of setting up an independent judicial administration in Norway was that this area was greatly professionalized; an independent organ can take on this task better than the Ministry of Justice, which is not part of the third power. The Norwegian judges’ association has dealt with this topic more extensively since 2005/2006 and pointed out to the judges the necessity of transparency in dealing with the media and the public. As a result, a working group made up of five to six judges was established who received special training in dealing with the media and are now available on a rotating basis for questions from the media – whether about specific proceedings or on the court organization in general. This has contributed to an improvement in the communication with the media and thus public opinion of the judiciary. For this aspect, as well, the establishment of a highest judges’ council was a good solution (Engstad).

3. *Creation of regulations for public communication is the task of judges’ councils*

- The *Romanian judge* reported that the Highest Judges’ Council has published a set of regulations that created guidelines for when judges may or should comment on proceedings in the media. The Highest Judges’ Council reacts to attacks from the media against individual judges and has the possibility to bring up issues to the national media council and defend the judges (Popa).
- For the *Croatian judge*, the greater danger lies in politicians using the media to lay out demands for the judiciary. In these cases, the courts must react quickly, particularly because the public is not really sensitized to the nuances of independency and because the impression could otherwise be created that the courts have to follow such demands. On this topic there is also an extensive set of decisions by the ECtHR that sets strict limits for politicians (Sessa).
- The *Dutch judge* told about a slogan from the Dutch Judges’ Council that is printed on many marketing materials: “The judiciary makes it possible to live together.” At first it sounds like a joke, but it’s not. Open communication with the public is not only important for the self-representation of the judiciary but also in order to show that the judiciary is essential for the maintenance of democracy, the rule of law, and human rights. In brief: the principles of the ECHR (van Lierop).

E. Safety Mechanisms for Independent State Prosecutor's Offices

I. Country-specific summaries

1. The European principle of separation state prosecutor's office from the courts

With the exception of Italy, in the three countries Poland, the Netherlands, and Switzerland, the state prosecutor's office is clearly separated from the third power. The majority of the questioned representatives were in favor of the separation in the future, as well:

In the *Netherlands*, the separation was introduced by the modernization processes at the turn of the millennium. The state prosecutor's office is responsible to the Ministry of Justice, and the Ministry has the authority to give directives. Because the state prosecutor's office is not only obligated to the goal of truth-finding, but also takes on criminal-political tasks such as fighting crime, there it should not participate in the independence of the third power.

In *Poland*, as well, one shares this view in principle. The state prosecutor's office is seen there as an organ of justice, but it was not made into a constitutional organ. The call for independence is not followed. The state prosecutor's office is hierarchically structured and, due to the contradictory function, is not an element of the independent third power.

In *Switzerland*, only recently was the state prosecutor's office restructured in the cantons as an investigative and prosecuting body. It is responsible to the Ministry of Justice, but it does not receive directives from the Ministry. A newly formed state prosecutors' council has taken on the function of supervision.

Even in *Italy*, where the state prosecutor's office has historically belonged to the independent third power, there is a trend towards building hierarchies and dismantling the common structures with the courts. Although this is criticized by the judges, there have been repeated efforts to exercise political influence on the work of the state prosecutor's office.

2. European trend: independent criminal prosecution

In three of the four countries, the state prosecutor's office is not an element of the third power. At the same time, one could call the independence of criminal prosecution in the state prosecutor's office a common European desire bound to different forms of implementation, for example with (The Netherlands, Poland) and without (Suisse) the right for the ministries of justice to give directives.

II. Currently, the CCJE debate can be summarized as follows:

There is no judicial independence without autonomy for the state prosecutors. If the state prosecutors have leeway to stop proceedings in a way that is uncontrollable and able to be influenced by politics, then the judiciary can only decide on what is brought to trial. That is why the state prosecutors must enjoy the same autonomy rights as the judges. How that is to be organized would be another question. One could understand the state prosecutors as part of the third power or as an independent organ with comparable rules as those for judges.

F. Conclusion**Ten Safety Mechanisms for the Autonomy of the Third Power in Europe**

1. **Autonomy of the third power in a democratic, rule-of-law state is a necessary conclusion from the central constitutional principle of the separation of powers.**
2. **Dual control systems made of judicative and executive prove to be disruptive for the autonomy of the third power.**
3. **The third power's budgetary rights follow from its autonomy.**
4. **Direct election of judges by the parliament or independent election committees strengthen the legitimacy and thus the autonomy of the third power.**
5. **Judges' elections require a high degree of transparency and thereby promote the legitimacy and autonomy of the third power.**
6. **The third power's self-administration is a condition for the development of autonomy.**
7. **Self-administrative units with majority decisions ideally require a manageable size; self-administrative organs require democratic links with the majority of the judges.**
8. **Mechanisms of executive personnel control reduce the autonomy as well as the efficiency and quality of adjudication.**
9. **Administrative experience and administrative practice by judges promote the efficiency and quality of their work.**
10. **State prosecutors should be better protected from external influences. This demand is developing across Europe.**