

Prof. Dr. jur. Peter-Alexis-Albrecht
Institut für Kriminalwissenschaften
und Rechtsphilosophie
Fachbereich Rechtswissenschaften
Johann-Wolfgang-Goethe-Universität

Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
Grüneburgplatz 1
60629 Frankfurt am Main

Büro Berlin:
Mohrenstraße 45
10117 Berlin

Telefon: 030/48 62 77 00
Telefon: 030/47 48 21 76 (Sekr.)

E-Mail: P.A.Albrecht@jur.uni-frankfurt.de
peteralexialbrecht@yahoo.de

**Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der
Diskussion der Arbeitsgruppe des Consultative Council of European Judges (CCJE)
mit der Bund-Länder-Kommission Judicial System
am 23.6.2014 in Berlin**

- 1.
Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa**
- 2.
Erkenntnisse aus der Debatte der Arbeitsgruppe des CCJE mit der Kommission Judicial System über Befragungen von Justizrepräsentanten aus den Niederlanden, aus Italien, Polen und der Schweiz**
- 3.
Empfehlungen für die deutsche Justiz aus der Arbeitsgruppe des CCJE**

Die Quellen für die Zusammenstellung von Peter-Alexis Albrecht sind enthalten in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)*, Heft 4/2014: *Deutsche Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘*, Erfahrungen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa, S. 337 ff., sowie *Peter-Alexis Albrecht*, Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz, S. 387 ff.

Zehn Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

(Zusammenfassung)

I. Institutionelle Autonomie der Dritten Gewalt

- 1.**
Autonomie der Dritten Gewalt im demokratischen Rechtsstaat folgt zwingend aus dem zentralen Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung. Elemente der Gewaltenverschränkung stehen dem nicht entgegen, sie erfordern die Autonomie der Dritten Gewalt.
- 2.**
Unmittelbare Richterwahlen durch Parlamente oder unabhängige Wahlausschüsse stärken die Legitimation und damit die Autonomie der Dritten Gewalt.
- 3.**
Richterwahlen erfordern ein Höchstmaß an Transparenz und fördern dadurch Legitimation und Autonomie.

II. Selbstverwaltung der Dritten Gewalt

- 4.**
Selbstverwaltung der Dritten Gewalt ist Bedingung für die Entfaltung von Autonomie.
- 5.**
Verwaltungserfahrung und Verwaltungspraxis der Richterinnen und Richter fördern Effizienz und Qualität der richterlichen Arbeit.
- 6.**
Selbstverwaltung als übergreifendes Prinzip ist auf allen Ebenen unverzichtbar.
- 7.**
Das eigene Budgetrecht der Dritten Gewalt folgt aus deren Autonomie.

III. Selbststeuerung der Dritten Gewalt

- 8.**
Duale Steuerungssysteme aus Judikative *und* Exekutive erweisen sich als Störeinflüsse für die Autonomie der Dritten Gewalt.
- 9.**
Mechanismen exekutiver Personalsteuerung wie stete Beurteilungen und exekutive bürokratische Vorgaben mindern Autonomie sowie Effizienz und Qualität der Rechtsprechung
- 10.**
Staatsanwaltschaften sollten vor externen Beeinflussungen besser geschützt werden. Diese Forderung wird in der Justiz europaweit erhoben.

Sicherungsmechanismen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa

Erkenntnisse aus der Debatte der Arbeitsgruppe des CCJE mit der Kommission Judicial System über Befragungen von Justizrepräsentanten aus den Niederlanden, aus Italien, Polen und der Schweiz am 23.6.2014 in Berlin

I. Institutionelle Autonomie der Dritten Gewalt

1.

Autonomie der Dritten Gewalt im demokratischen Rechtsstaat folgt zwingend aus dem zentralen Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung. Elemente der Gewaltenverschränkung stehen dem nicht entgegen, sie erfordern die Autonomie der Dritten Gewalt.

Dr. Hans-Jakob Mosimann, Vizepräsident des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich:

„Durch Wahl und Berufung durch das Parlament oder durch die Volkswahl, die in einigen Kantonen für die Berufung der Richter in das Amt genutzt wird, erhält man als Richter die höchste Innenlegitimation. Dies führt dazu, dass man das Verständnis einer gleichberechtigten Staatsgewalt gewinnt und sich mit den anderen Staatsgewalten auf Augenhöhe austauscht.“

Peter Hodel, Oberrichter am Obergericht Zürich, Präsident der Schweizerischen Richtervereinigung:

„Ganz überwiegend wird in der Schweiz institutionelle justizielle Autonomie als Element des modernen Staates und als logische Konsequenz der Gewaltenteilung verstanden, aber auch als effizientestes System der Aufgabenbewältigung. Sie ist wesentliches Element und Voraussetzung richterlicher Unabhängigkeit.“

Dr. Gerhard Reissner, Präsident des Bezirksgerichts Florisdorf, Präsident der Österreichischen Richtervereinigung:

*„Hohe Legitimation für die Dritte Gewalt ist erforderlich, um allein schon der **Besorgnis** von Zugriffen und Eingriffen der Exekutive entgegenzutreten zu können. Die Motivation für die hohe Legitimation der Dritten Gewalt ist mit der Erforderlichkeit derer Unabhängigkeit immer wieder hervor zu heben. Die Frage, warum man die Justizorganisation strukturell verbessern soll, finde ihre Beantwortung auch darin, dass das bisherige System anfällig ist für Einflussmöglichkeiten. Zum Beispiel hat die Wirtschaftskrise gezeigt, dass Finanzinstitute - vermittelt über die Exekutive - versucht haben, indirekt Einfluss zu nehmen auf die Aufarbeitung der Krise durch die Justiz. Man muss Systeme somit resistent machen für zukünftige Entwicklungen, auch wenn zurzeit vielleicht keine Notwendigkeit dafür bestehen mag.“*

2.

Unmittelbare Richterwahlen durch Parlamente oder unabhängige Wahlausschüsse stärken die Legitimation und damit die Autonomie der Dritten Gewalt.

Nils A. Engstad, Richter des Appellationsgerichts Halogaland, Tromsø, Norwegen:

*„Es gibt noch weitere Aspekte als nur den, wer Richter wählt bzw. auswählt. Es widerspricht nicht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, dass das Parlament die Richter ernennt. Aber es folgt auch nicht zwingend aus ihm. Es ist eine Entscheidung, deren Konsequenzen man sich bewusst machen muss. Wenn es stattdessen oder daneben angesiedelt eine **unabhängige Auswahlkommission** gibt, welche die Fähigkeiten der Richter für die Ernennung evaluiert, dann muss man sich auch über deren Legitimierung Gedanken machen. Ihre Ausgestaltung kann national differieren und die historischen Besonderheiten reflektieren, was man akzeptieren muss. Aus norwegischer Sicht ist es z.B. wichtig, dass das Organ einen größtmöglichen Teil der Gesellschaft widerspiegelt. Dies mag nicht für jedes europäische Land gleichermaßen gelten. Man muss jedoch gewisse Grundbedingungen einhalten.“*

3.

Richterwahlen erfordern ein Höchstmaß an Transparenz und fördern dadurch Legitimation und Autonomie.

Richter Engstad, Norwegen:

„In Norwegen empfiehlt eine unabhängige Kommission dem Justizministerium drei Kandidaten – einzig und allein orientiert an deren Eignung –, von denen dann einer ernannt wird. Diese Ernennung und Auswahl ist aber keine politische Entscheidung, sie hat 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 die Legitimität der Justiz reduzieren, weil man die Kandidaten von außen nun als politisch ernannte Richter verstehen würde. Die Stärke des norwegischen Systems ist gerade, dass die Justiz nicht politisch ist oder als solche wahrgenommen wird. Daher ist 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 parlamentarischen Richterwahl gerade den umgekehrten Effekt, den man erreichen wolle.“

Lord Justice Sir Richard Aikens, Richter am Appellationsgericht von England und Wales, Vizepräsident des CCJE:

„In England werden die Richter sogar oft beschuldigt, zu unabhängig zu agieren, wenn sie zum Beispiel Entscheidungen gegen den sogenannten Willen des Volkes treffen, der Ausdruck findet in den Gesetzen und Beschlüssen des Parlaments bzw. wie jenes sie

verstanden haben möchte. Es geht bei der Auswahl von Richtern darum, ein System zu entwickeln, das garantiert, die bestausgebildeten Personen zu finden und diese in einem Verfahren auszuwählen, das frei ist von dem Eindruck politischer Einflussnahme. Ein solches System zu entwickeln, ist schwierig.

In Großbritannien hat man den Prozess der Richterernennung erst vor fünf Jahren geändert. Die wenigsten Richter haben jedoch den Eindruck gewonnen, dass sich im Hinblick auf die Qualität der Ausgewählten oder ihrer Legitimation etwas geändert habe. Man muss 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 stehen, als wenn sie von der Exekutive ernannt werden.

Es gibt in England einen gewichtiger Unterschied zur deutschen Auswahl von Richtern: Alle Richter haben in England bereits eine berufliche Karriere hinter sich. Sie sind zuvor Anwälte gewesen, die ebenfalls unabhängig und keine Angestellten von irgendjemand waren. Sie sind groß geworden in der Vorstellung, unabhängig von staatlichen Interessen zu agieren.“

II.

Selbstverwaltung der Dritten Gewalt.

4.

Selbstverwaltung der Dritten Gewalt ist Bedingung für die Entfaltung von Autonomie.

Nils A. Engstad, Richter des Appellationsgerichts, Halogaland, Tromsø:

*„Wenn man von Legitimation spricht, muss man auch das **öffentliche Vertrauen** in die Justiz miteinbeziehen. Dazu gehört, dass man die Unabhängigkeit der Justiz und der Gerichte auch nach außen sichtbar macht. Eine Möglichkeit, das Verständnis von justizieller Autonomie in der Öffentlichkeit zu versinnbildlichen, ist die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf das Gericht. In Norwegen hat man vor 12 Jahren die Verwaltungsaufgaben vom Justizministerium auf eine unabhängige Gerichtsverwaltung übertragen. Dies ist ein großer Schritt gewesen, um das Bild einer unabhängigen Justiz zu verbessern. Was von außen den Eindruck macht, dass es funktioniert, kann jedoch von innen auch kritisch gesehen werden. Die norwegischen Richter befürchten, dass immer noch große Teile der Macht bei der Exekutive verbleiben.“*

Bart van Lierop, Richter am Verwaltungsgericht für Handel und Industrie in Den Haag, Niederlande, Präsident des CCJE

„Das Selbstverständnis der Richterschaft ist ein entscheidender Aspekt für deren Unabhängigkeit. In Deutschland herrscht – wie auch der deutsche Richter aus der Arbeitsgruppe mitteilt – bei nicht wenigen Richtern Frustration vor und eine fehlende

Wertschätzung. Es ist von innen nicht immer so, wie es von außen den Anschein macht. Die Erfahrung der Selbstverwaltung kann dieses Gefühl verbessern. Der Aspekt des Selbstverständnisses eines Richters ist nicht nur eine romantische Idee, sondern wird wichtig in einer spät-kapitalistischen Gesellschaft, die die Rolle von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes neu überdenken muss.“

Dr. Gerhard Reissner, Präsident des Bezirksgerichts Florisdorf, Präsident der Österreichischen Richtervereinigung

„Das richterliche Bewusstsein lässt sich direkt auf das Arbeitsumfeld zurückführen. Ich nehme, wie zuvor aus Deutschland geschildert, das auch in anderen Ländern wie z.B. in Frankreich oder in Österreich wahr, dass sich mehr und mehr Richter als Beamte verstehen. Wenn man um jede Ressource bitten muss, wenn man sein Arbeitsumfeld nicht beeinflussen kann, dann sieht man auch von außen immer mehr wie ein normaler Staatsbeamter aus“.

Peter Hodel, Oberrichter am Obergericht Zürich, Präsident der Schweizerischen Richtervereinigung:

„In der Schweiz ist Basisdemokratie das Modell der Dritten Gewalt. Je nach Größe des Gerichts werden die administrativen Belange durch die Gesamtheit aller Richter ausgeübt (Plenum), 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.“

Prof. Dr. Stefan Gass, Kantonsrichter, Vizepräsident der Abteilung Strafrecht am Kantonsgericht Basel-Landschaft:

„In der Regel erfolgen Beschlussfassungen durch ausführende Organe, an denen die Richter eines Gerichts beteiligt sind, d.h. es gibt eine Geschäftsleitung in Kollegialform. Die Umsetzung erfolgt durch den Präsidenten, der dann jedoch lediglich als primus inter pares agiert und zumeist für 2 Jahre, aber auch auf unbestimmte Zeit gewählt wird.“

5.

Verwaltungserfahrung und Verwaltungspraxis der Richterinnen und Richter fördern Effizienz und Qualität der richterlichen Arbeit.

Dr. Matthias Stein-Wigger, Präsident des Zivilgerichts Basel-Stadt:

„In der Schweiz besteht die Haltung, dass die richterliche Verwaltungskompetenz das effizienteste System ist, da die Richter am besten wissen, welche Bedürfnisse bestehen und wie man diese am besten befriedigt. Man muss niemandem Bericht erstatten, der außerhalb der Organisation steht und der nicht weiß, wie die Justiz funktioniert und welche Bedürfnisse bestehen. Man ist möglichst nahe an den Anliegen dran, um die es geht.

...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 ändert und prägt auch die Arbeit. Diese zusätzlichen Tätigkeiten beanspruchen auch immer mehr Zeit und werden komplexer. Es fließen Ressourcen in nicht unwesentlichem Umfang in diese Verwaltungsaufgaben. Selbstverwaltung ist unter dem Unabhängigkeitsaspekt erforderlich, bedeutet zusätzliche Arbeit. Dafür erlangt man mehr Bodenhaftung, wenn man auch Mitarbeitergespräche führt, das Budget erstellt und sich um Sachmittel kümmern muss...

Fachlicher Austausch ist ein probates Mittel der Qualitätskontrolle, auch wenn es außerhalb des gerichtsinternen Gesprächs noch wenig institutionalisierte Formen dafür gibt. Praktiziert werden auch Richteraustauschprogramme im Sinne gerichtsübergreifenden Austausches sowie Mitarbeiterversammlungen und regelmäßig stattfindende Plenartreffen.“

6.

Selbstverwaltung als übergreifendes Prinzip auf allen Ebenen der Justiz

Dr. Matthias Stein-Wigger, Präsident des Zivilgerichts Basel-Stadt:

„Das Prinzip der autonomen Verwaltung wirkt durch bis auf die einzelnen Gerichte, die sich selbst organisieren und in denen – zumindest in einigen Kantonen – das primus-inter-pares-Verhältnis auch zwischen Geschäftsleitung und Richterschaft besteht. Der Gerichtspräsident hat keinerlei Befugnisse, seine Richterkollegen zu beaufsichtigen. Letztlich wird die Verwaltungskompetenz durch die einzelnen Richter ausgeübt. Die Eigenverantwortung der Justiz umfasst auch die Befugnis, für die Gerichte notwendige Verordnungen zu erlassen, z.B. Gebührenordnungen.“

Dr. Hans-Jakob Mosimann, Vizepräsident des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich

„In einigen Kantonen werden Organisationskompetenzen quasi vor die Klammer gezogen und für beide Instanzen zusammgelegt. 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). So besteht in einigen Kantonen eine Berichterstattungspflicht gegenüber Obergerichten über die noch nicht abgeschlossenen Fälle.“

Thomas Stadelmann, Bundesrichter, Schweiz:

„Ich empfinde die Aufsichtsfunktion der Obergerichte über einzelne Richter der Untergerichte als ein ganz schlechtes System. Jedes Gericht ist prinzipiell selbst dafür verantwortlich, wie es sich organisiert. Man muss intern eine Lösung dafür finden, dass die Fälle erledigt werden und sollte lediglich die Verpflichtung haben, gegenüber den Obergerichten darzustellen, wie man die Probleme gelöst hat. Die oberen Gerichte sollten lediglich dann eine Befugnis haben einzugreifen, wenn die erstinstanzlichen des Problems nicht Herr würden. Das zurzeit praktizierte Aufsichtssystem verträgt sich meiner Ansicht nach nicht mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit.“

7.

Das eigene Budgetrecht der Dritten Gewalt folgt aus deren Autonomie.

In den meisten Schweizer Kantonen wird die justizielle Autonomie mit Budgetantragsrechten verbunden. Die Ausgestaltungen dieses Rechts reichen von einem direkten Kontakt zwischen Gerichten und Parlament (Bundesgericht), einer Übermittlung durch die Regierung oder der Zwischenschaltung einer übergeordneten (meist zweitinstanzlichen) Richtergremiums (z.B. die sog. beratende Verwaltungskommission im Kanton Zürich).

Dr. Adrian Urwyler, Präsident des Kantonsgericht Fribourg:

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

Prof. Dr. Stefan Gass, Kantonsrichter, Vizepräsident der Abteilung Strafrecht am Kantonsgericht Basel-Landschaft:

„So wird 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 ist vor kurzem in einem Kanton von der Regierung dem Parlament vorge-schlagen worden, was zur Folge hatte, dass sich die Richterzahl verringerte. Die Richterschaft hat sich dagegen gewehrt, da man dies als Angriff auf die justizielle Selbstverwaltung gewertet hat. Man hat auf den Budgetposten beharrt, was auch vom Parlament akzeptiert wurde.

Dieser positive Ausgang ist konträr gewesen zu den früheren Erfahrungen, die man gemacht hat, als das Budget für die Justiz noch über das Justizministerium eingebracht wurde. Da sind stets Sparübungen durchgeführt worden und die Justiz hat zu dem Bereich gehört, in dem zuerst Einsparungen, z.B. bei den baulichen Entwicklungen, vorgenommen worden sind – ganz im Gegenteil zu der allgemeinen Verwaltung, in die man weiterhin investiert hat. Für mich ist die Budgethoheit ein wesentlicher Faktor, um die gerichtliche Selbstverwaltung weiterzuentwickeln und die Unabhängigkeit der Richter und der Gerichte zu fördern. Zudem kann man durch die Beteiligung der einzelnen Richter auch deren Motivation erhöhen, indem man sie fordert, weitere und andere Arbeitsfelder wahrzunehmen.“

Dr. Gerhard Reissner, Präsident des Bezirksgerichts Florisdorf, Präsident der Österreichischen Richtervereinigung

„Die Aspekte Budgethoheit und Unabhängigkeit hängen eng zusammen. Es ist dabei eine Tendenz feststellbar, dass ressortübergreifend immer mehr gemeinsam budgetiert und verwaltet wird. Gewisse Projekte, wie z.B. die IT-Nutzung, werden der Justiz aus Rationalisierungsgründen übergestülpt, was oft dazu führt, dass Prioritäten aus übergeordneten Staatsinteressen gesetzt werden, die nicht den Bedürfnissen vor Ort entsprechen, was zu Unmut führt. Das führt dann zu einer Entfremdung mit dem Arbeitsplatz. Aus dieser Erkenntnis folgt zwingend, dass man die Richterschaft beteiligen muss an der Konzeption, an der Prioritätensetzung und an der Verteilung des Budgets. Das Phänomen, dass Rechtsanwälte beginnen, mit Richtern für mehr finanzielle Mittel der Justiz zu plädieren, ist auch in Österreich feststellbar.“

...Von außen wird immer daran gezweifelt, dass Richter ihren Haushalt selbst erarbeiten können. Ich verstehe nicht, woher diese Ansicht kommt. Dieser Einwand ist lediglich eine Abwehrreaktion und nicht sachgerecht. Wenn man nicht in der Lage ist, die kostenerhöhenden Faktoren zu identifizieren, ist es Unfähigkeit, egal ob diese vom Ministerium oder einem Richterrat ausgeht...

Jenseits des Motivations- und Unabhängigkeitsaspekts ist es ein weiterer Vorteil der Budgethoheit, dass dadurch eine sachgerechte Verteilung ermöglicht wird bzw. die Mittel am ehestens dort eingespart werden können, wo sie am wenigsten fehlen, z.B. durch Verschiebung von Großprojekten in die Zukunft.“

III. Selbststeuerung der Dritten Gewalt

8.

Duale Steuerungssysteme aus Judikative und Exekutive erweisen sich als störende Einflüsse für die Autonomie der Dritten Gewalt.

Dr. Gerhard Reissner, Präsident des Bezirksgerichts Florisdorf, Präsident der Österreichischen Richtervereinigung:

*„Es ist kontraproduktiv, 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 zeigen deutlich die Fragwürdigkeiten derartiger Fremdsteuerung durch die Exekutive. Alle anderen Zusammenhänge basieren auf dieser Grundentscheidung – wie es das Beispiel Schweiz zeigt: Dort gibt es keine exekutive Fremdsteuerung durch Justizministerien.“*

9.

Mechanismen exekutiver Personalsteuerung wie stete Beurteilungen und exekutive bürokratische Vorgaben mindern Autonomie sowie Effizienz und Qualität der Rechtsprechung

Johannes Riedel, Präsident des Oberlandesgerichts Köln, Deutsches Mitglied im CCJE

„Aus meiner persönlichen Erfahrung Sorge ich mich nicht um die intrinsische Motivation der Berufseinsteiger. Was mir jedoch Sorge bereitet, ist es, den Weg zu finden, dass diese Anfangsbegeisterung nicht in Resignation umschlägt. Dies ist die Hauptaufgabe der Personalverantwortlichen: Der Erhalt der Motivation beeinflusst alle anderen Punkte. Man muss sich fragen, wie man es erreicht, den Richtern zu vermitteln, dass die Motivation nicht von Beförderung und Besoldung abhängt, sondern aus einer Zufriedenheit resultiert, die sich aus dem Bewusstsein ableiten lässt, der Gerechtigkeit und den Rechtsuchenden zu dienen.“

Bart van Lierop, Richter am Verwaltungsgericht für Handel und Industrie in Den Haag, Niederlande, Präsident des CCJE

„Ich stimme dieser Erkenntnis im Prinzip zu. Es ist schwierig, die Motivation für den Beruf dauerhaft – gerade hin zur Mitte oder dem Ende der Karriere – zu erhalten. Ein solches Problem stellt sich auch in den Niederlanden oder Frankreich. Daher sind internationale Treffen von Richtern erforderlich, um herauszufinden, wie man junge Richter motivieren und ihnen ihre Aufgabe in der Gesellschaft bewusst machen kann. Hierbei kann man von den Erfahrungen anderer Länder profitieren. Die Niederlande haben gute Erfahrungen im fortwährenden Training von fachlichen und sozialen Kompetenzen. Es ist zwar wichtig, fachlich und persönlich geeignete Kandidaten für das Richteramt zu finden, es ist jedoch genauso wichtig, sie qualifiziert zu halten.“

Das zeigen die Befragungen deutlich. Es werden überwiegend folgende negative Einflussfaktoren für Effizienz und Qualität richterlicher Arbeit benannt: Eine von der Exekutive angeordnete und begleitete Ausrichtung an formalen, über Statistiken abzubildende Kriterien wird nicht nur qualitätsneutral, sondern aus den Niederlanden, Italien und Polen deutlich als qualitätsmindernd bewertet, wenn sich die administrative Praxis maßgeblich daran orientiert. Die Kontrolle der Dritten Gewalt mittels umfangreicher Bewertungssysteme des Justizministeriums wird u.a. aus Polen berichtet. Die Richtervereinigung JUSITIA hat dagegen Verfassungsbeschwerde eingelegt.

Katarzyna Gonera, Richterin am Obersten Gerichtshofs Polens, Mitglied des Landesjustizrates und des CCJE:

„Die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser ministeriellen Vorschriften sieht man darin begründet, dass das Bewertungssystem die Richter dazu zwingt, sich eine

konformistische Handlungsweise anzueignen und ihre Rechtsprechungskriterien daran auszurichten, um eine gute Bewertung zu erhalten. Ein Bewertungssystem darf aber die Unabhängigkeit der Richter auf keinen Fall dahingehend einschränken, dass der Richter seine Entscheidung nicht gemäß seiner Überzeugung und an Gesetz und Recht ausrichten kann. Ich habe Sorge, dass Bewertungskriterien, die einseitig auf Quantität und Schnelligkeit der Erledigung setzen, den Gerechtigkeitsaspekt außer Acht lassen können.“

Jan Kremer, Mitglied des polnischen Justizverwaltungsrates und Richter am Appellationsgericht in Krakau:

„Durch das ministerielle Bewertungsverfahren werden weder die Gerichte noch die Welt besser, und diese Kriterien verdecken das Wesen der Justiz: Das Streben nach gerechten Entscheidungen. Es ist eine Tendenz erkennbar, dass Gerechtigkeit immer weniger Bedeutung beigemessen wird.“

Dorota Marszalowska, Richterin und Mitglied der Richtervereinigung JUSTITIA:

„Für die Arbeitseffizienz der Richter wäre es sinnvoller, die Verfahrensvorschriften zu vereinfachen, den Gerichtsetat zu erhöhen und mehr Personal einzustellen, sowohl auf der Seite der Richterschaft als auch im administrativen Dienst. Doch anstatt diesen Weg einzuschlagen, konzentriert sich das Justizministerium darauf, die Gerichte stärker zu überwachen und zu kontrollieren sowie noch größeren Druck dahingehend auszuüben, die Verfahren schneller zu beenden.“

10.

Staatsanwaltschaften sollten vor externen Beeinflussungen besser geschützt werden. Diese Forderung wird in der Justiz europaweit erhoben.

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 Weisungsrechten (Niederlande und Polen) und ohne Weisungsrechte (Schweiz) der Justizministerien.

Es gibt keine richterliche Unabhängigkeit ohne eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft – so die Einschätzungen aus dem CCJE: Wenn die Staatsanwaltschaft einen unkontrollierbaren und politisch beeinflussbaren Spielraum hat, Verfahren einzustellen, dann kann die Justiz nur noch über das entscheiden, was auch zur Anklage gebracht wird. Von daher müssten im Grundsatz die Staatsanwaltschaften die gleichen Unabhängigkeitsrechte genießen wie die Richterschaft. Wie das zu organisieren sei, ist eine andere Frage. Man kann die Staatsanwaltschaft als Teil der Dritten Gewalt oder als selbständiges Organ mit vergleichbaren Regeln wie für Richter begreifen.

Empfehlungen aus dem Europarat für die Dritte Gewalt in Deutschland

- Praktische Strategien zur Stärkung von Autonomie -

Quelle: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
(Heft 4/2014, S. 387 ff. (S.409))

Bart van Lierop, Richter am Verwaltungsgericht für Handel und Industrie in Den Haag, Niederlande, Präsident des CCJE:

„Ich frage mich, wie das geändert werden kann. Man müsste eigentlich sofort – am besten bereits morgen – eine Diskussion in der Richterschaft anregen, an jedem Gericht, und darf sich nicht entmutigen lassen. Ich kann aus eigener Erfahrung etwas hinzufügen. Man hat in den Niederlanden vor einiger Zeit einen Brandbrief der Richter veröffentlicht und darin die Bürokratisierung der Gerichte kritisiert. Daraufhin hat der Oberste Richterrat reagiert und die Richterschaft aufgefordert, sie sollten Berufsregelungen erarbeiten und diese in die Diskussion einbringen. Nun berät man in der Richterschaft darüber, welche Standards es für gerechte und effiziente Rechtsprechung geben kann. Die Verlagerung dieser Diskussion in die Richterschaft selbst empfinde ich als positive Entwicklung und gleichzeitig als Herausforderung für jeden, sich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen. Man ist über Jahre hinweg zu schweigsam gewesen. Es ist kein schneller Prozess, aber man bemüht sich, alle Richter zu beteiligen.

Daher lautet mein Rat: Beginnen sie gleich: ohne Verfassungsänderung, ohne Änderung der aktuellen Strukturen! Eine Beteiligung der Richter an den Rahmenbedingungen ihrer Arbeit erfordert keine Grundlage im geschriebenen Recht.“

Nils A. Engstad, Richter des Appellationsgerichts Halogaland, Tromsø, Norwegen:

„Unabhängigkeit beginnt im Kopf. Vor 10 Jahren, als Norwegen seine Reform der Gerichtsbarkeit abgeschlossen hatte und die Befugnisse der Gerichtsverwaltung vom Justizministerium auf ein unabhängiges Organ übertragen worden sind, hat eine starke Minderheit der Richter diese Lösung noch abgelehnt, da sie der Meinung war, dass man kein System aufgeben darf, das jahrzehntelang gut funktioniert hatte. 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 ist 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. Dies hat die eigene richterliche Sichtweise auf Unabhängigkeit verbessert und verändert. Heute findet man kaum einen Richter, der der Ansicht ist, dass es ein Fehler war, die Reform anzugehen. Ich stimme Herrn van Lierop insofern zu: Es kommt einzig und allein darauf an, die Diskussion zu beginnen und das gleich! Die norwegischen Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, die Einstellungen der Richter innerhalb von 10 Jahren zu wandeln.“

Bart van Lierop, niederländischer Richter und Präsident des CCJE, ergänzt:

„Internationale Treffen, wie dieses am 23. Juni 2014 im Bundesjustizministerium in Berlin, werden oft mit einer Deklaration beendet. 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 angeht, änderten sie sich auch.“