

GESELLSCHAFT VERSUS RECHT

Peter-Alexis Albrecht | Fritz Sack (Hrsg.)

Peter-Alexis Albrecht (Hrsg./Editor)

AUTONOMIE FÜR EINE DRITTE GEWALT IN EUROPA

Transferaufgabe für aufgeklärte Gesellschaften der Vernunft

AUTONOMY FOR A THIRD POWER IN EUROPE

A transfer task for enlightened and
rational European societies



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsübersicht

- 1.** EINE ZUFÜHRUNG | AN INTRODUCTION
**Eine Zuführung zu Versuchen, in einem Zeitfenster von 10 Jahren
Autonomie europäischer Justizsysteme zu stärken** 1
**An Introduction on Attempts to Strengthen the Autonomy
of European Judiciaries within a Ten-Year Time Frame.** 7
- 2.** **Das Frankfurter Symposion von 2008:
Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa** 11
KritV 2008 | Heft 4 | S. 333–493
- 3.** PETER-ALEXIS ALBRECHT | SIR JOHN THOMAS (EDS.)
Strengthen the Judiciary’s Independence in Europe! 151
2009 | BWV
- 4.** **Freie und Hansestadt Hamburg – Die Justizbehörde
Autonomie: Perspektive für die Justiz?!**
(Hamburger Symposion) 319
KritV 2009 | Heft 3 | S. 225–265
- 5.** PROJEKTGRUPPE „RICHTERLICHE SELBSTVERWALTUNG“
**Brandenburgische Erwägungen für eine Stärkung
der Autonomie der Dritten Gewalt** 361
KritV 2011 | Heft 2 | S. 119–135
- 6.** DEUTSCHE BUND-LÄNDER-KOMMISSION | GERMAN FEDERAL-
LÄNDER-COMMISSION
Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa. 379
Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe. 417
KritV 2014 | Heft 4 | S. 331–386

- 7.** PETER-ALEXIS ALBRECHT
Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz 441
Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary 469
 KritV 2014 | Heft 4 | S. 387–449
- 8.** MAREIKE JESCHKE
Justizielle Autonomie in Europa 495
 2016 | BWV
- 9.** PETER-ALEXIS ALBRECHT
Institutionelle Autonomie der Dritten Gewalt als eine Funktion machtskeptischer Gewaltenteilung 823
 2017
- 10.** SACHVERZEICHNIS | INDEX
Elf Stichworte zur Autonomie einer Dritten Gewalt in Europa 839
Eleven Key Words on Autonomy of a Third Power in Europe 859

Inhaltsverzeichnis

1. Eine Zuführung / An Introduction 1

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

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

2. Das Frankfurter Symposion von 2008: Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa 11

KritV 2008 | Heft 4 | S. 333–493

Editorial – Zur richterlichen Unabhängigkeit in Europa 13

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

PETER-ALEXIS ALBRECHT

Erwartungen aus den Grundlagenwissenschaften des Rechts 19

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

THOMAS GROSS

Erwartungen aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht	25
I. Einleitung	25
II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	25
1. Das Demokratieprinzip	26
2. Die organisatorische Dimension der richterlichen Unabhängigkeit	27
3. Die Gewaltenteilung	27
III. Rechtspolitische Hintergründe	28
1. Furcht vor der Macht der Richter?	28
2. Besonderes Vertrauen in die Exekutive?	29
3. Nationale Introvertiertheit?	30

TILL STEFFEN

Autonomie für die Dritte Gewalt – Erwartungen aus der Politik	31
Einleitung	31
Erwartung 1: Qualität und Unabhängigkeit des gerichtlichen Personals profitieren bei der Selbständigkeit der Personalauswahl von der Exekutive	31
Erwartung 2: Die Bürgerinnen und Bürger profitieren von einer weiteren Steigerung der Effizienz der Dritten Gewalt	32
Erwartung 3: Das Gewicht der Stimme der Dritten Gewalt profitiert von einer Teilnahme am Haushaltsverfahren	34
Erwartung 4: Die rechtspolitische Debatte in und außerhalb der Justiz profitiert von der Belegung durch die Einführung einer Autonomie der Dritten Gewalt	35
Schluss	36

2. Teil: Europäische Trends und verfassungsrechtliche Eckpunkte justizieller Selbstverwaltung

ERIC ALT

Europäische Tendenzen:

Herausforderungen und notwendige Entscheidungen	37
Einleitung	37
I. Europäische Entwicklungen	37
1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	37
2. Tendenzen, die im Europarat entwickelt wurden	38
3. Schaffung neuer Selbstverwaltungsorgane in einigen Mitgliedstaaten	38
II. Herausforderungen	39
1. Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex	39
2. Einführung fairer Standards für die Bewertung der Arbeitsleistung von Richtern	39
3. Untersuchungen zum Versagen von Justizsystemen	40
III. Notwendige Entscheidungen	40
1. Die Rolle des Staatsanwalts in einem System selbstverwalteter Justiz	40
2. Zusammensetzung des Richterrats	41
3. Autonomie der Gerichtsverwaltung	41
Schlussfolgerungen	41
Annex: Elemente des Europäischen Statuts für die Justiz (Medel, 1993)	42

GIOVANNI SALVI

Selbstverwaltung und Verfassungsrecht: Die italienische Erfahrung 43

- I. Tiefe Wurzeln: Der Einfluss verfassungsgerichtlicher Entscheidungen 43
- II. Der Oberste Justizrat (CSM) und seine Struktur 44
- III. Gründe für eine einheitliche Behandlung von Richtern und Staatsanwälten 45
- IV. Die Kompetenzen des Obersten Justizrats (CSM) 45
- V. Die Ursachen der fortwährenden Konflikte mit anderen Gewalten 46
- VI. Das Verhältnis des Obersten Justizrats (CSM) zur Legislative 48
- VII. Der Oberste Justizrat (CSM) als eine sich selbstverwaltende Körperschaft –
Das Verhältnis zwischen dem Präsidenten der Republik, der Versammlung des CSM und
dem Vizepräsidenten 49
- VIII. Die Rolle des Justizministers 50
- IX. Die Rolle des Obersten Justizrats (CSM) bei der Organisation der Behörden:
das „Tabellen“-System 51
- X. Verschiedene Aspekte der Unabhängigkeit: Außergerichtliche Nebentätigkeiten 51
- XI. Das Verständnis von autonomer Verwaltung als ein von unten beginnender Kreislauf 52

ORLANDO AFONSO

Politische Macht und richterliche Gewalt: Das portugiesische Modell 55

- I. Die Verunglimpfung der Dritten Gewalt als Bedrohung der Demokratie 55
 - 1. Eine europäische Geschichte 55
 - 2. Die Unabhängigkeit als Garant von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit 57
 - 3. Die konfliktreiche Beziehung zwischen Politik und Richterschaft –
Ein systemimmanentes Problem 57
- II. Europäische Bemühungen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt 59
 - 1. Neutralität 59
 - 2. Unparteilichkeit 60
 - 3. Unabhängigkeit 60
- III. Die Empfehlungen des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) 61

3. Teil: Modelle justizieller Selbstverwaltung

SIR JOHN THOMAS

Einige Perspektiven für Justizverwaltungsräte (Councils for the Judiciary) 63

- I. Einleitende Überlegungen 63
 - 1. Die Gewaltenteilung 63
 - 2. Aufgaben zur Aufrechterhaltung einer unabhängigen Justiz 63
 - 3. Konkrete Ausgestaltungen eines unabhängigen Justizverwaltungsrats 64
 - 4. Gemeinsame Probleme und Zielsetzungen – unterschiedliche Lösungen 65
- II. Spezifische Aufgaben des unabhängigen Justizverwaltungsrates 66
 - 1. Ernennung, Beförderung und Beurteilung von Richtern 66
 - 2. Standesregelungen und Disziplinarrecht 67
 - 3. Aus- und Fortbildung der Richter 67
 - 4. Verwaltung und Geschäftsführung der Gerichte 68
 - 5. Wahrung und Schutz des Ansehens der Justiz 68
- III. Zusammenfassung 69

JOAQUIN BAYO-DELGADO

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

CHRISTOPH FRANK

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

HORST HÄUSER

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

HANS-ERNST BÖTTCHER

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

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

GIOVANNI SALVI

Das italienische System „offener Rollen“: Beurteilungen im Rahmen

autonomer Laufbahnstrukturen einer selbstverwalteten Justiz 94

I.	Justizielle Beurteilungspraxis	94
1.	Auswahl der Richter und Staatsanwälte	94
2.	Probleme der Beurteilung justizieller „Professionalität“: geschichtlicher Rückblick und Reformbedarf	95
a)	Probleme des Beurteilungswesens	95
aa)	Inhaltsleere Beurteilungspraxis	95
bb)	Irrweg politischer Maßnahmen	95
b)	Geschichtliche Entwicklung der richterlichen Laufbahnstruktur	95
c)	Das Beurteilungssystem in Italien in Abgrenzung zu anderen europäischen Modellen	97
d)	Reaktionen des Obersten Justizrates (CSM)	97
aa)	Zusammenarbeit mit dem Justizministerium	97
bb)	Einbeziehung der richterlichen Entscheidung in die Bewertung	97
cc)	Standardisierung von Bewertungskriterien	98
dd)	Einführung der Selbstbeurteilung	98
e)	Risiken für die richterliche Unabhängigkeit durch die Einführung von standardisierten Bewertungen	98
3.	Das System der „offenen Rollen“	99
4.	Kontrolle der Beurteilenden	100
II.	Berufliche Fortbildung	101
III.	Rahmenbedingungen für die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen	102

CARSTEN LÖBBERT

Ohne Furcht und Hoffnung – Zu den personellen und strukturellen

Voraussetzungen einer Selbstverwaltung der Justiz 104

I.	Richterauswahl	105
1.	Der Status quo: Eine Dominanz der Exekutive	105
2.	Richterwahlausschüsse und Justizverwaltungsräte als Ausweg	105
II.	Die Laufbahnentwicklung von Richtern	106
1.	Der Status Quo: Eine Diskrepanz zwischen normativen Vorgaben und der Realität	106
a)	Die Hierarchisierung der Richterschaft	106
b)	Beurteilungen als Steuerungsmedium	106
c)	Die Unvereinbarkeit von Beförderungssystem und richterlicher Unabhängigkeit: Ein kontinuierlicher Missstand	108
2.	Das horizontale Modell als Lösungsweg: Ein Gedankenexperiment	109
III.	Zusammenfassung	110

EDGAR ISERMANN

Enthierarchisierung der Personalverwaltung:

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

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

ANTÓNIO CLUNY

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

KLAUS PFÖRTNER

Die deutsche Staatsanwaltschaft: Marionette der Politik?

Unabhängigkeit muss sein! 122
 Literatur zum Thema 127

GERHARD ALTVATER

Die Emanzipation der Staatsanwaltschaft als Beitrag zur Unabhängigkeit der Justiz 128

I. Ausgangspunkt 128
 II. Bestimmung der Rolle der Staatsanwaltschaft in der Justiz 128
 III. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft 128
 1. Wortlaut 129
 2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 129
 3. Keine Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Exekutive kraft Natur der Sache 129
 4. Zusammenfassung 130
 IV. Pro- und Contra-Erwägungen zum Leitbild eines „unabhängigen Staatsanwalts“ 130
 1. Folgen der Forderung nach persönlicher Unabhängigkeit der Staatsanwälte 130
 2. Der Begriff des Staatsanwalts als „politischer Beamter“ 131
 3. Weisungsbefugnisse des Justizministers 131
 V. Schluss 132

6. Teil: Richterliche Ethik als Limitierung justiziellen Machtzuwachses

ION COPOERU

Gibt es überhaupt Raum für Ethik? Implementation richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Diskursethik in Rumänien 133

I. Politischer Hintergrund der Schaffung eines richterlichen Verhaltenskodex 133
 II. Gründe für die Krise der Justiz 134
 III. Ansatz der Untersuchung 134
 IV. Zielsetzungen, Methoden und Ergebnisse der Untersuchung 136
 1. Erstes Ziel: Verstärkte Wahrnehmung des Verhaltenskodex 136
 2. Zweites Ziel: Schaffung einer neuen Organisationskultur 136
 V. Schlussfolgerungen 137
 1. Bestehende Probleme 137
 2. Gründe für halbherzige Maßnahmen 137
 VI. Ausblick: Potential richterlicher Ethik als Grundlage für die anzustrebende Selbstverwaltung der rumänischen Justiz 138

ELISABETH KRETH

Zur Ethik richterlichen Verhaltens 139

I. Ethik und richterliche Unabhängigkeit 139
 1. Die gesetzliche Ausgestaltung richterlicher Unabhängigkeit 139
 2. Die Wechselbeziehung zwischen dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechtsprechung und der Akzeptanz richterlicher Entscheidungen 140
 3. Richterliche Macht bei der Gestaltung des Verfahrens und durch Spielraum bei der Gesetzesanwendung 140

II. Impulse aus anderen Ländern	141
III. Richterliche Verhaltensstandards – Eine Lösung auch für Deutschland?	142
1. Erste Schritte	142
2. Anforderungen an eine richterliche Ethik	142
3. Stärkung des Selbstverständnisses der Richterschaft durch eine richterliche Ethik	143
IV. Ausblick	144

ULRICH BALTZER

Das Gespenst „richterlicher Ethik“	145
I. Internationale Bemühungen um die Kodifizierung einer richterlichen Ethik	145
II. Richterliche Ethik und gesetzliche Vorgaben in Deutschland	146
1. Die Eidesleistung gemäß § 38 Abs. 1 DRiG	146
2. Divergierende Erfahrung mit der Wirklichkeit richterlicher Tätigkeit	146
3. Erfahrungen aus der Geschichte	147
4. Richterliche Ethik in Zeiten neurowissenschaftlicher Abschaffung von Willensfreiheit	149
III. Fazit	150

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

PETER-ALEXIS ALBRECHT

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

Chap. 1: Expectations to Strengthen Judicial Independence

PETER-ALEXIS ALBRECHT

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

I. The lost Legacy: The Erosion of European Principles of Criminal Law	159
1. The guiding Principle: Principle of a constitutional based Law (<i>nulla poena sine lege – stricta, praevia, certa, scripta</i>)	159
2. Central Concepts of the European Enlightenment	160
a) Concept of Culpability	160
b) Concepts of Proportionality, Mandatory Prosecution (Principle of procedural Legality), Public Criminal Justice System, and Fair Trial	161
II. The judicial Power's Deficiencies on the national and supranational Levels	162
1. The Dominance of the Executive and the marginal Position of the Judiciary using the Example of the German Criminal Justice System	162
a) An "Informalization" of criminal Proceedings and executive Law	162
b) Questionable Modernization: Economizing the Judiciary	163
c) Decoupling the Judiciary from rule-of-law Topics and resetting Goals of criminal Proceedings	164
(1) Competition in Prevention	164

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

THOMAS GROSS

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

TILL STEFFEN

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

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

ERIC ALT

Following European Trends: Challenges and Choices to be made	185
Introduction	185
I. European Trends	185
1. The Standards of the European Court of Human Rights	185
2. Trends that were developed within the Council of Europe	186
3. Creation of new self-governed Bodies in several Member States	186
II. Challenges	187
1. Creation of a Consensus on Standards of Conduct	187
2. Establishing fair Standards of Performance	187
3. Examining the Failure of Judiciary Systems	188
III. Choices	188
1. The Role of Public Prosecutors in a self-governed Judiciary	188
2. Composition of the High Council for the Judiciary	189
3. Autonomy of Court Administration	189
Conclusions	189
Annex: Elements of a European Statute of the Judiciary (Medel, 1993)	190

GIOVANNI SALVI

Self-government and Constitutional Law: The Italian Experience	191
I. Deep Roots – The Importance of Constitutional Court Rulings	191
II. CSM's Structure – Interactions with the institutional System	192
III. Judges and Prosecutors – the Rationale for a single Body	192
IV. CSM's high Responsibilities – an extended Perspective	193
V. The Roots of a permanent Clash	194
VI. The Relationship with the legislative Power	195
VII. CSM as a self-regulating Body – the Relationships between the President of the Republic, the CSM's Assembly and the Vice-President	196
VIII. The Minister of Justice	197
IX. The CSM's Role in Organizing the Offices: the Tabular System ("Tabelle")	197
X. Different Aspects of Independence: the extra-judicial Appointments	198
XI. Autonomous Government as a Circuit, starting from the Bottom	198

ORLANDO AFONSO

Political Power and Judicial Power: The Portuguese Model	201
I. The Dispraise of the Judiciary as a Threat to Democracy	201
1. A European History	201
2. Independence as a Guarantee of Human Rights and the Rule of Law	203
3. The conflictuous Relationship between political and judicial Power – an inherent Problem to the System	203

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

Chap. 3: Models of Judicial Self-Governance

LORD JUSTICE SIR JOHN THOMAS

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

JOAQUIN BAYO-DELGADO

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

CHRISTOPH FRANK

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

V. Status of the political Discussion	222
VI. The Two-pillar Model of the German Judges Association (DRB)	223
VII. Chances of Realizing the Goal	223

HORST HAEUSER

Self-governance within the Courts: vertical versus horizontal	225
I. Historical Continuity of a hierarchical judicial Structure	225
II. System-inherent Adaptation Mechanisms of Judges	226
III. The Executive Committee as a first Step toward a self-governing Judiciary	227
IV. Strengthening judicial Self-responsibility	227
V. De-Hierarchization of the Justice System	228
VI. Conclusion	230

HANS-ERNST BOETTCHER

Away from Napoleonic and Wilhelminian Models, to a democratic Organization of the Courts in Germany!	231
I. General Abjectness and few Highlights in the Status Quo	231
1. The Regulation of the Reich's Justice Minister in 1935 as the Crutch of the current judicial Organization	231
2. Points of Light in the Darkness	232
II. A fundamental Reform of the Judiciary's Internal and its Relationship to the Government and Parliament is also on the Agenda in Germany	233
III. How should this be begun?	235
For further information	235

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

GIOVANNI SALVI

The Italian System of "Open Roles": Assessments within autonomous Career Structures in a self-governed Judiciary	237
I. Practice of Judiciary Assessments	237
1. Selection of Magistrates	237
2. Deficits of Assessing judicial "Professionalism": historical Review and Need for Reform	237
a) Deficits of professional Assessment	237
b) Historical Development of the Magistrate's Career Structure	238
c) The Italian System of Assessment in Opposition to other European Models	239
d) Reactions of the CSM (High Council for the Judiciary)	240
3. The System of "Open roles"	241
4. Executives as Subjects of Assessment	243
II. Professional Training	244
III. Framework for Disciplinary Measures	245

CARSTEN LOEBBERT

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

I. Selection of Judges 246

 1. The Status Quo: executive Dominance 246

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

II. The Career Path Development of Judges 248

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

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

 b) Evaluations as a Means of Controlling 248

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

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

III. Conclusion 252

EDGAR ISERMANN

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

I. General Remarks 253

 1. Estrangement between Judiciary and Politics 253

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

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

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

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

 6. Some regional judicial Administrations as Role Models 254

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

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

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

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

 4. Competency in Promoting Judges 254

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

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

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

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

 1. Appointment Procedures 255

 2. Permanent Appointments 256

 3. Promoting Judges 256

 4. Evaluations 256

 5. Strengthening judicial Participation 256

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

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

ANTÓNIO CLUNY

Autonomy and Self-governance of the Portuguese Public Prosecutor’s Office	258
I. Historical Background	258
II. Building an independent Judiciary	258
1. Influences of other European Countries on the Portuguese Judiciary	259
2. Developments within the Portuguese Republic	259
III. Function of the Public Prosecutor’s Office within the Portuguese Judiciary	260
1. Organisation of the Public Prosecutor’s Office	260
2. Appointments, Transfers and Promotions	261
3. The Public Prosecutors Office as a “Body of Justice”: Exclusion of executive Intervention due to internal Structures of Subordination	261
4. Guarantees of Ensuring internal Independence: The right to refuse improper Instructions	262
IV. Deficits in Implementing the Independence of the Public Prosecutors Office	262
V. Legislative Obligations	263

KLAUS PFOERTNER

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

GERHARD ALTVATER

Emancipation of the Public Prosecutor’s Office as a Contribution to judicial Independence	270
I. Starting Point	270
II. Determining the Public Prosecutors’ Role in the Judiciary	270
III. Constitutional Framework for the Independence of the Public Prosecutors	270
1. Wording	271
2. Jurisprudence of the Federal Constitutional Court (BVerfG)	271
3. No Assignment of the Public Prosecutors to the Executive due to the Nature of the Subject	271
4. Conclusion	272
IV. Pros and Cons on the Concept of an “independent Public Prosecutors”	272
1. Consequences of the Demand for personal Independence for the Public Prosecutors	272
2. The term of Public Prosecutor as a “political Civil Servant”	273
3. Authority of the Justice Minister to give Directives	273
V. Conclusion	274

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

ION COPOERU

Is There Any Place for Ethics? Implementing the Deontological Code of Judges and Prosecutors in Romania	275
I. Political Background of Creating a Consensus on Standards of Conduct	275
II. Reasons for the Judiciary’s Crisis	276

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

ELISABETH KRETH

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

ULRICH BALTZER

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

Final Remarks

STEFAN BRAUM

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

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

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

ERSTER ABSCHNITT: ECKPUNKTE FÜR EIN MODELL DER AUTONOMIE DER JUSTIZ

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

A. Den Eckpunkten zugrundeliegende Kernideen	321
I. Autonomie der Judikative – von der Exekutive	321
II. Mitwirkung aller Justizangehörigen in den Gremien einer autonomen Justiz	321
III. Flache Hierarchien und Dezentralisierung	322
IV. Rolle des Richters: Organ der Rechtsprechung und Akteur der autonomen Justizverwaltung	322
V. Größere Transparenz bei Personalentscheidungen im Bereich der Richterinnen und Richter	322
B. Die Eckpunkte des Modells im Überblick	322
I. Unterschiedliche Autonomiekonzepte für Gerichte und Staatsanwaltschaften	322
II. Konzept einer Autonomie für die Gerichte	323
1. Struktur einer Autonomie für die Hamburger Gerichte	323
a) Justizwahlausschuss (JWA)	323
b) Justizpräsidentin oder Justizpräsident (JP) und Justizverwaltungsrat (JVR)	323
2. Veränderung der Verwaltungs- und Dienstaufsichtsstrukturen in der Gerichtsverwaltung	324
3. Möglichkeiten der Dezentralisierung	324
4. Schaffung aussagekräftiger Beurteilungsrichtlinien und differenzierter Anforderungsprofile und Beurteilungsrichtlinien für Richterinnen und Richter sowie für Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung	325
5. Wahrnehmung von Leitungsfunktionen in der Gerichtsverwaltung auf Zeit	325
III. Konzept einer Autonomie für die Staatsanwaltschaften	325
1. Fachliche und verfassungsrechtliche Vorfragen	325
a) Fachliche Erwägungen	325
b) Verfassungsrechtliche Erwägungen	326
2. Elemente einer Autonomie für die Hamburger Staatsanwaltschaften	326
C. Die Eckpunkte des Konzepts einer Autonomie für die Gerichte im Einzelnen	327
I. Der Justizwahlausschuss	327
1. Aufgaben	327
2. Zusammensetzung	327
a) Allgemeines	327
b) Unterschiedliche Ausgestaltungen des JWA	328
aa) Einstellung, Ernennung auf Lebenszeit, Beförderung von Richterinnen und Richtern	328
bb) Ernennung von Präsidentinnen und Präsidenten, Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, Direktorinnen und Direktoren	329
cc) Wahl des JP und der Mitglieder des JVR	329

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

Teil 2: Verlauf der Tagung

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

Teil 3: Abschlussberichte der einzelnen Arbeitsgruppen

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

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

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

**5. Projektgruppe „Richterliche Selbstverwaltung“
Brandenburgische Erwägungen für eine Stärkung
der Autonomie der Dritten Gewalt 361**
KritV 2011 | Heft 2 | S. 119–135

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

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

VIERTENS

Gefahr gesellschaftlicher Isolierung versus Legitimationszugewinn für die Justiz durch Vertrauensstärkung 376

CONTRA 376

Einbindung in das Staatsgefüge verpflichtet Richterschaft zur Anpassung an gesellschaftliche Erwartungen 376

Exekutive als notwendiger Vermittler gesellschaftlicher Anforderungen an die Dritte Gewalt 377

PROjektgruppe 377

Autonomie ermöglicht Verantwortung und schafft Vertrauen 377

Justizressourcen stehen nicht in Konkurrenz zu staatspolitischen Zielen 377

Keine exekutive Vermittlung des Volkswillens 377

Die Justiz muss ohne politische Rücksichtnahme mit einer Stimme sprechen 378

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

Editorial 381

DEUTSCHE BUND-LÄNDER-KOMMISSION ‚JUDICIAL SYSTEM‘ (2011–2014)

Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in Europa 387

GERMAN FEDERAL-LÄNDER-COMMISSION ‚JUDICIAL SYSTEM‘ (2011–2014)

Experiences of Autonomy of the Third Power in Europe. 387

A. Die deutsche Bund-Länder-Kommission ‚Judicial System‘ (2011–2014) 387

A. German Federal-Länder-Commission ‚Judicial System‘ (2011–2014) 389

B. Frageleitfaden für die vier Ländergespräche : Niederlande, Italien, Polen, Schweiz 391

B. Guidelines for the four country discussions: The Netherlands, Italy, Poland, Switzerland 391

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

Themenkomplex 1: Entwicklung und Erfahrungen mit autonomen Organisationsstrukturen der Justiz

- Reasons for and Intention Behind Creating an Independent Judiciary/
Gründe und Ziele für eine unabhängige Justiz 391

- Communication between Parliament, the Judiciary and the Ministry of Justice/
Kommunikation von Legislative, Judikative und Justizministerium 392

- Budgetary Powers/Budgetrecht 392

Topic 2: Human Resource Management

Themenkomplex 2: Personalwesen

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

Topic 3: Efficiency and Quality Assurance

Themenkomplex 3: Effizienz und Qualitätssicherung

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

Topic 4: The Judiciary and the Public

Themenkomplex 4: Justiz und Öffentlichkeit

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

Topic 5: Public Prosecution Department

Themenkomplex 5: Staatsanwaltschaft

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

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

Topic 1: Autonomie und Legitimation

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

Topic 2: Personalwesen

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

Topic 3: Effizienz und Qualität

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

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

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

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

English version

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

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

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

Topic 4: The Judiciary and the Public	
First attempts in the area of public relations	437
Professionalization as help	437
Media pressure as an influence factor on legal practice	437
Self-administration as a hindrance for a unified representation of the judiciary	437
Topic 5: The Judiciary and the State Prosecutor's Office	
Reform of the system	438
Shared responsibility	438
Factual autonomy of the state prosecutor's office	438

7.

PETER-ALEXIS ALBRECHT

Sicherungsmechanismen für Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz 439

KritV 2014 | Heft 4 | S. 387–449

Einleitung	441
A. Sicherungsmechanismen „Autonomie und Legitimation“	442
I. Länderspezifische Summeries:	442
1. Wirksamster Topos: Logische Konsequenz der Gewaltenteilung ist Autonomie	442
Autonomie als ‚Geschäftsmodell‘ (Niederlande)	443
Zielsetzung: ‚historisches Vermächtnis‘ (Italien)	443
Modell Systemwechsel: ‚Die Revolution frisst ihre Kinder‘ (Polen)	443
2. Duale Steuerungs-Systeme für die Dritte Gewalt stören die Autonomie	443
3. Budgetrecht für die Dritte Gewalt: Konsequenz von und Ausdruck für Autonomie	444
4. Stärke der Legitimation der Dritten Gewalt durch unmittelbare Wahlen	444
5. Öffentliche Transparenz der Richterwahl	444
6. Gleichberechtigung und Intensität bei der Beteiligung an der Selbstverwaltung	445
7. Überschaubare Größe der Selbstverwaltungseinheiten	445
II. Kommentare aus der CCJE-Debatte	445
1. Unterschiedliche ideologische und historische Anknüpfungen:	
Legitimation durch Wahl versus Legitimation durch Auswahl	445
2. Die Dritte Gewalt legitimiert sich eher über Garantien der Unabhängigkeit der Richterauswahl als über über deren parlamentarische Wahl	447
3. Befürchtung des Verlustes an Legitimation durch politische Einflüsse bei der Richterwahl	448
4. Hohe Legitimation für die Dritte Gewalt ist erforderlich, um schon der Besorgnis von Zugriffen und Eingriffen der Exekutive entgegenzutreten zu können	449
5. Hoher Stellenwert parlamentarischer Legitimation in Deutschland	449
6. Wirkungen der Stärke der Legitimation für das richterliche Selbstverständnis	450
7. Probleme dualer Steuerungsmodelle: Justizministerium versus Richterräte	450
B. Sicherungsmechanismen im Bereich „Personalwesen“	451
I. Länderspezifische Summeries:	451
1. Mechanismen exekutiver Personalsteuerung mindern Autonomie	451
2. Verzicht auf exekutive Personalsteuerung fördert Autonomie	451
II. Kommentare aus der CCJE-Debatte	452
1. Mangel an intrinsischen Motivationen bei Richtern	452

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

PETER-ALEXIS ALBRECHT

Safety Mechanisms for the Autonomy and Independence of the Judiciary 469

Introduction 469

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

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

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

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

b) Justizielle Autonomie als vielschichtiger Begriff: unmittelbar vs. repräsentativ – umfassend vs. verwaltungsorientiert	550
aa) Reichweite	551
bb) Bezugspunkt	551
c) Mehrheitliche Entscheidung für duale Steuerungsmodelle	553
d) Notwendigkeit institutionalisierter Sicherung innerhalb der Selbstverwaltung	553
e) Legitimationswirkungen aus dem Prozess der Richterernennung: Vorteile demokratischer Elemente für das Selbstbild der Richter	554
f) Legitimationswirkungen aus dem Prozess der Richterernennung: Vorteile demokratischer Elemente für das Selbstbild einer autonomen Justiz	556
g) Budgetrecht als Seismograph für die Wirksamkeit der Autonomie	557
III. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 2:	
Personalwesen	557
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	557
a) Hohe Personalautonomie der Gerichte, flankiert durch den Justizrat	557
b) Leitungsfunktion als Leitbild	558
c) Die exponierte Stellung des Verwaltungsrats: Schaltstelle zwischen Justizrat und Gerichte	559
d) Abbau formeller Hierarchie	560
e) Aufbau „informeller“ Kontrolle	561
f) Bemühungen um eine Ausweitung des Disziplinarrechts	562
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	562
a) Personalhoheit des CSM als zentrale Kompetenz	562
b) Nahezu vollständiger Abbau hierarchischer Strukturen	563
c) Lückenloses System der Beurteilung sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht	564
d) Extensives Disziplinarwesen	565
e) Zentralisierung der Aus- und Fortbildung	566
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	567
a) Ernennung und Beförderung der Richter als Kernkompetenz des Landesjustizrats	567
aa) Ernennung und Beförderung als Mehrebenen-Prozess	567
bb) Eingeschränkte Verwaltungskompetenz	568
b) Problematische Stellung der Gerichtspräsidenten	568
c) „Kontrolle“ mittels umfangreichen Bewertungssystems	569
d) Ausgeprägte Besoldungshierarchie	570
e) Der Landesjustizrat als Initiator und Betreiber von Disziplinarverfahren	571
4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	571
a) Volks- und Parlamentswahl als Besonderheit und Problembereich des schweizerischen Personalwesens	571
aa) (Erst-)Wahl als Qualitätsproblem	572
bb) Das Erfordernis der Wiederwahl als Gefährdung richterlicher Unabhängigkeit	573
cc) Politisierung der Richterwahl?	574
b) Wahlsystem macht das Beurteilungswesen obsolet	574
c) Abbau von Hierarchien	574
d) Erprobung als Schwerpunkt der Ausbildung: Das Institut des Gerichtsschreibers	575
e) Disziplinarrecht als Ausnahme	576
5. Auswertung der Ergebnisse der Länderbefragungen zum Bereich Sicherungsbedingungen justizieller Unabhängigkeit – mit ergänzenden Aspekten aus der europäischen Debatte (<i>CCJE Working Group</i>)	576
a) Einstellung und Beförderung als Autonomiekennzeichen	576

b) Beurteilungssystem als Einbruchsstelle exekutiver Einflussnahme	577
c) Beurteilungswesen als Motivationsfaktor? Selbstverwaltung als Gegenmodell	578
d) Steuerung durch Disziplinarverfahren	579
aa) Korrelation zwischen Beurteilungs- und Disziplinarwesen	579
bb) Verbindung des Disziplinarrechts mit Effizienz und Qualität	579
e) De-Hierarchisierung als Merkmal von Selbstverwaltungssystemen	580
aa) Abbau von Hierarchien als Kennzeichen von Selbstverwaltung	580
bb) Korrelation von (Besoldungs-)Hierarchien und Beurteilungswesen	580
IV. Länderspezifische Auswertung des Themenkomplexes 3:	
Effizienz und Qualitätssicherung	581
1. Auswertung der <i>niederländischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	582
a) Qualitätssteigerung als zentrales Anliegen der Selbstverwaltung: Zwischen Anspruch und Realität	582
b) Qualitätsmerkmale und die Auswirkungen einer selbstverwalteten Justiz	582
aa) Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und den (finanziellen) Rahmen- bedingungen richterlicher Tätigkeit	582
bb) Korrelation von Qualität der Rechtsprechung und Produktionssteigerung	583
cc) Weitere Qualitätsmerkmale	583
dd) Fazit	584
c) Unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten der Richterschaft auf Mikro-(Gerichte) und Makro-Ebene (Justizrat)	585
aa) Verhältnis zwischen Richterschaft und Justizrat: Fehlende Einbindung	585
bb) Verhältnis zwischen Richterschaft und Gerichtsverwaltung: (Mit-)Verantwortung der „Teams“	585
2. Auswertung der <i>italienischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	586
a) Fokus auf Effizienz	586
aa) Bewusstsein eines Effizienzdefizits	586
bb) Steigerung der Effizienz als Arbeitsauftrag	586
cc) Diskrepanz zwischen Anspruch und Kompetenz	588
b) (Indirekte) Verknüpfung von Effizienz und Disziplinarrecht	588
c) Das Bemühen um Qualität und die Unschärfe der Begrifflichkeit	589
d) Vielfältige und Mehrebenen-Beteiligung der Richterschaft	589
3. Auswertung der <i>polnischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	590
a) Bedeutungsgewinn des Effizienzkriteriums	590
aa) Zunehmender Fokus auf den Effizienzbegriff	590
bb) Erste Folge für die Justiz: Einseitige Fokussierung auf Statistik	590
cc) Zweite Folge für die Gerichte: Stärkere Kontrolle	591
b) Keine primäre, sondern nur eine beschränkte Zuständigkeit des Justizrates für Effizienz- und Qualitätsmanagement	591
aa) Effizienzkriterien aus Sicht der polnischen Richterschaft	591
bb) Eingeschränkter Wirkungsgrad des Landesjustizrates	592
c) Mittelbare Einbindung der Richterbasis	593
4. Auswertung der <i>schweizerischen</i> Erfahrungen mit einer selbstverwalteten Justiz	594
a) Selbstverwaltung als Qualitäts- und Effizienzkriterium	594
b) Kein Qualitätsdiskurs in der Richterschaft	594
c) Kaum Druck durch Statistiken	595
d) Geschäftsleitung in Kollegialform	596
e) Emanzipation durch Selbstverwaltung	596

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

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

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

9. Peter-Alexis Albrecht **Institutionelle Autonomie der Dritten Gewalt als eine Funktion machtskeptischer Gewaltenteilung.** 823 2017

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

10. Sachverzeichnis / Index of Contents 837

Elf Stichworte zur Autonomie einer Dritten Gewalt in Europa 839

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

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

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

Namensregister / Index of Names 870

1.

Eine Zuführung

zu Versuchen, in einem Zeitfenster
von 10 Jahren Autonomie
europäischer Justizsysteme zu stärken

An Introduction

on Attempts to Strengthen the
Autonomy of a European Judiciary
within a Ten-Year Time Frame

1. Eine Zuführung

Der Ausgangspunkt für „Autonomie einer Dritten Gewalt in Europa“ spiegelt sich in drei altbekannten Mustern staatsdoktrinärer Begrifflichkeit:

Gewaltenteilung – Gewaltenverschränkung – Gewaltenkontrolle

Aber es geht in diesem Buch nur am Rande um theoretische und sprachliche Begrifflichkeiten des Staatsrechts. Es geht im Folgenden primär um auf *Erfahrung* basierende Einschätzungen und Analysen von Strukturen einer autonomen europäischen Dritten Gewalt, d. h. um *Erkenntnisse* aus realen Autonomie-Modellen ausgewählter Länder Europas. Das ist keineswegs ein justizeigenes oder justizspezifisches Thema. Es ist eine Thematik für Staat und Gesellschaft insgesamt.

Eine der wichtigsten, wenn nicht die wichtigste Funktion der Demokratie, ist der Topos der ‚*balance of power*‘ von Legislative, Exekutive und Judikative. Diese dient nicht so sehr deren je eigenem Schutz, sondern primär dient sie der Gewähr von Freiheit und Gerechtigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger. Ohne konsequente Gewaltenteilung und strikte Gewaltenkontrolle ist wirksamer Freiheitsschutz nicht möglich, bleibt Freiheit eine beliebige Worthülse. Nicht erst die Geschichte der Neuzeit zeigt: Die drei staatlichen (und auch andere gesellschaftliche) Gewalten folgen tendenziell einem mechanistischen Trend von Usurpation, wobei Kontrolle und Grenzziehungen durch Recht von den anderen Gewalten tendenziell als Behinderung der Gemeinschaft ‚dienender‘ Machtstärke zurückgewiesen werden. Legitimation hierfür bietet der Begriff der Gewaltenverschränkung, der im Interesse eines vorgegebenen Gemeinwohls den Verzicht auf Kontrolle fordert. Gewaltenteilung wird also staatsphilosophisch unterschiedlich legitimiert, funktionalisiert und basiert auf spezifischen historischen und politischen Erfahrungen.

Aber wie auch immer: Die Dritte Gewalt hat im Verhältnis zur Gesetzgebung stets das Nachsehen. Ihr gegenüber gilt formell strikte Gesetzesbindung als verfassungsrechtlich gesichertes Prinzip. Richter sind im Rechtsstaat stets an Recht und Gesetz gebunden. Das kann zu ihrem Schutz, aber auch zu ihrem Nachteil ausgehen. Und auch die Legislative strahlt nicht als verfassungsmäßig vorgegebener Herrscher über die Gesetzgebung. Gesetzesvorlagen werden in aller Regel in der mächtigen Exekutive vorproduziert, die über ganz andere zeitliche und materielle Ressourcen verfügt, als sie Abgeordnete haben. Und wie steht es nun mit der Kontrollgewalt der Judikative in ihrer Gesamtheit? Ist sie starke und durchsetzungsfähige Schiedsrichterin im Konzert der verschränkten Gewaltenteilung? In Europa scheint die Judikative zumeist um Anerkennung kämpfen zu müssen, befindet sich eher auf dem hinteren Platz.

In Deutschland werden Gerichte – bis auf die hervorstechende Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts – sogar als „nachgeordnete Behörden“ im starken Zugriff der Exekutive administrativ geführt. Die *persönliche* Unabhängigkeit von mehr als 20.000 deutschen Richtern wird europaweit als vorbildlich gelobt. Aber das ist nur die halbe Wahrheit. In Art. 92 des deutschen Grundgesetzes wird postuliert: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“. Rechtspolitisch umstritten ist aber die Konsequenz aus diesem Wortlaut: Bezieht sich „anvertrauen“ nur auf die Rechtsanwendung im Einzelfall oder ist dieser Begriff weiter zu fassen? Ist also auch die *Institution* Justiz insgesamt den Richtern anvertraut?

In Westeuropa wird am Maßstab der Autonomie staatlicher Justizsysteme von anderen Gewalten der Grad rechtsstaatlicher Kultur gemessen. Im Europarat, der 47 Staaten mit 820 Millionen Bürger bindet, hat sich u. a. ein ‚Europäisches Netzwerk für Justizräte‘ (European Network of Councils for the Judiciary /ENCJ) konstituiert. Teilnehmer sind ausschließlich jene europäischen Länder, die von der Exekutive unabhängige, autonome Richterräte eingeführt haben. Deutschland ist nicht dabei, nur am Rande mit Beobachterstatus vertreten. 25 von 28 EU-Staaten haben zumindest strukturelle Ansätze von Autonomie der Dritten Gewalt gegenüber den anderen Staatsgewalten als Realmodell implementiert – einige mehr, andere weniger. Nur noch die Justizsysteme in Deutschland, Tschechien und Österreich sind eindeutig exekutiv im Sinne nachgeordneter Staatsverwaltung aufgestellt.

Mit Personalrekrutierung und Personalsteuerung der Exekutive gegenüber der Judikative vermag Gewaltenverschränkung zum Instrument der Gewaltenusurpation zu werden. Das ist keine Behauptung, sondern eine zunehmende Besorgnis, die es strukturell und im richtigen Verfassungsverständnis zu beseitigen gilt. Und diese Besorgnis ist auch keineswegs weit hergeholt, wenn man sich die politischen und exekutiven Usurpationen u. a. durch Personalsteuerung der Justiz in Polen, der Türkei, Ungarn und sonst wo vergegenwärtigt. Auch in Deutschland werden „populistische“ Kräfte aktiv. In Sachsen hat eine rechtsextreme politische Partei bei der Bundestagswahl 2017 den höchsten Zweitstimmenanteil errungen. Es steht zu befürchten, dass durch diese politische Dominanz alsbald auch die Besetzung der Justiz durch Personalpolitik beeinflusst wird. Aber nicht Angst darf Rechtspolitik leiten, sondern ausschließlich Vernunft.

Verlauf der Debatte zu autonomer Justiz im 10-Jahres-Profil

Deshalb soll dieses Buch einen rechtstatsächlichen Aufklärungsbeitrag leisten. Nicht durch elaborierte theoretische Zuführungen, sondern durch einen empirischen und differenziert geschärften Blick auf die Entwicklung von Autonomie der Dritten Gewalt in Europa. Es kommen europäische Justizpraktiker zu Wort, die auf Autonomie-Erfahrungen zurückblicken und diese konstruktiv umzusetzen bemüht sind. Auch jene kommen zu Wort, die sich Autonomie und Unabhängigkeit erst noch erhoffen, und jene, die größere Vorteile im status quo eines exekutiv geleiteten Justizsystems sehen.

Der Rahmen des Gebotenen lässt sich in einem Zeitfenster von 10 Jahren abstecken – von 2008 bis 2017. Das Thema ‚justizielle Autonomie‘ kann hierin nur partiell erfasst. Es wird seit Beginn demokratischer Justizkultur in Deutschland hin und her gewendet, in Europa gleichermaßen.

- Ein großer Autonomie-Fürsprecher ist der Europarat, der für die Pflege dieser Thematik einen eigenen ‚Beirat europäischer Richter‘ (CCJE) eingerichtet hat. Dessen opinion no. 10 (2007) „safeguard the independence of the judiciary and the rule of law“ ist weiter unten nachzulesen (S. 293–313). Auch eine reguläre Arbeitsgruppe des CCJE kommt in diesem Buch zu Wort, die 2014 erstmals im Berliner Bundesjustizministerium beratend zusammen kam (Protokoll: CCJE Working Group (S. 769–818).
- Niederschlag fand dieses zunehmende Autonomie-Engagement im *Frankfurter Symposium von 2008* in der Goethe-Universität (S. 11 ff). Bereits die erste Hälfte der Stichworte im Sachverzeichnis dieses Buches, die dem Leser eine inhaltliche Orientierung zu den wesentlichen Themenfeldern der Gesamtdebatte geben (S. 839 ff), wurden schon damals in erstaunlicher, internationaler Offenheit und Tiefe thematisiert. Zugleich fanden Argumente

der Bewahrung des status quo, aber auch eine sich hier und dort abzeichnende Enthierarchisierung justizieller Personalrekrutierung (S. 111 ff) sowie die eher formale Praxis einiger parlamentarischer Richterwahlausschüsse in deutschen Bundesländern Aufmerksamkeit (S. 361 ff).

- Das Interesse der europäischen Länder an diesen Thematiken manifestierte sich in der mit Sir John Thomas, dem englischen Lordrichter, herausgegebenen Übersetzung der Symposions-Beiträge „*Strengthen the Judiciary’s Independence in Europe!*“ (S. 151–317). Diese englischsprachige Publikation enthält die CCJE-Empfehlung no. 10 von 2007 mit der generellen Botschaft „to safeguard the independence of the judiciary and the rule of law“ (S. 293–312), ferner den von europäischen Richterorganisationen verfassten „*Berlin Appeal of European Judges and Public Prosecutors*“: „The German Justice System needs a stronger **I n d e p e n d e n c e**, which is constitutionally demanded, according to the separation of powers and which follows European rules of law“ (unten S. 313). The Rt Hon. Lord Thomas of Cwmgiedd hat die fundamentalen rechtsstaatlichen Koordinaten für die Autonomie der Dritten Gewalt in vier aktuellen Beiträgen jüngst präzise nachgezeichnet (The constitutional position of the judiciary, Lord Chief Justice of England and Wales, 2017).
- Umfassende Bemühungen um Justiz-Autonomie der letzten 10 Jahre stammen ferner aus der Mitte der deutschen Justiz und Justizverwaltung, unterstützt von deutschen und europäischen Richterverbänden. Den Anfang machte die Hanseatische Senatsverwaltung der Justiz, die 2009 bereit war, der Justiz in Hamburg umfassende Autonomie einzuräumen. „*Eckpunkte für ein Modell der Autonomie der Justiz*“ war ein elaboriertes und ausformuliertes Konzept einer Justizreform erster Schritte, das den hanseatischen Richtern und Staatsanwälten im Rahmen einer Arbeitstagung vorgestellt und mit und von ihnen diskutiert wurde (S. 319–356). Ähnlich die Projektgruppe „Richterliche Selbstverwaltung“ des Justizministeriums des Landes Brandenburg, die 2011 ihre Debatte in den „*Brandenburgischen Erwägungen für eine Stärkung der Autonomie der Dritten Gewalt*“ veröffentlichte (S. 363–378). War der hanseatische Ansatz ein erster realer und praxistauglicher Entwurf zur Umstrukturierung der bislang von der Exekutive abhängigen Justiz zu einer autonomen Dritten Gewalt, waren die „Brandenburgischen Erwägungen“ eher ein ausgewogenes Theoriepapier von Praktikern für Pro- und Contra-Argumente zu justizieller Autonomie, ohne konkrete Chancen auf Umsetzung. Aber es war von der Praktiker-Kommission als Angebot verstanden, auf dieser Basis der Richterschaft und den Staatsanwälten dieses Bundeslandes eine Reformdiskussion für mehr Autonomie zu bieten und diese gerichtsnah zu diskutieren.
- Der weitest gehende Schritt in der deutschen Autonomie-Debatte dieses 10jährigen Zeitraumes war der Anstoß zur Einrichtung einer *Bund-Länder-Kommission* durch das Bundesjustizministerium im Jahr 2011. Diese tagte unter aktiver Mitwirkung der Bundesländer Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz (zeitweise mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein) sowie den drei Richterverbänden DRB, NRV und ver.di-Richter von 2011 bis 2014 in Berlin. Die Kommission lud mit Hilfe der beteiligten Bundesländer Richter aus den Niederlanden, Italien, Polen und der Schweiz ein. In ganztägigen Sitzungen wurden Erfahrungen mit autonomen Justizstrukturen erfragt und erfasst. Der unkommentierte Sachbericht der Kommission (S. 381–438) und analytische Zusammenfassungen durch wissenschaftliche Begleiter (S. 439–493; 515–622), allerdings ohne Legitimation durch die Kommission, stellen den Großteil der präsentierten Dokumente dar.

Erstmals stehen nun einer interessierten Öffentlichkeit in diesem Sammelband die nationalen und europäischen Autonomie-Debatten, die rechtspolitischen Initiativen aus zwei Bundesländern und die Befunde der Bund-Länder-Kommission für Auswertungen, Kontrollen und Bewertungen geordnet zur Verfügung.

Die Suche nach inhaltlichen Profilen und das Auffinden thematischer Schwerpunkte werden durch ein umfassendes *Inhaltsverzeichnis* erleichtert. Es liest sich wie ein Sachverzeichnis. Ferner sind am Schluss des Buches *11 thematisch zentrierte Stichworte* in alphabetisch geordneten Verzeichnissen für inhaltliche Recherchen verfügbar – gesondert für die deutsche und die englische Version. Ein ausführliches *Namensverzeichnis* erleichtert das Auffinden der befragten europäischen Justizrepräsentanten, deren Funktionen vor den Länderprotokollen benannt sind.

Die Überzeugungskraft aus den länderspezifischen Erfahrungen und Erkenntnissen ist durch die Lektüre der *Protokolle* am besten zu erfassen. Die Protokolle (S. 623–818) sind ein Gewinn für das Verfolgen der Dynamik und des Inhalts parallelisierter Diskussionsebenen aus verschiedenen Ländern. Sie bilden zugleich die Basis für die Überprüfung von „Erfahrungslinien“ und „Wertungen“, die in den präsentierten Beiträgen ihren Niederschlag gefunden haben. Für die Abgleiche erschließen sie sich länderspezifisch mit Hilfe der Randnummern, die im Beitrag der wissenschaftlichen Assistentin Mareike Jeschke (S. 495 ff) in Fußnoten als Quellenbelege genutzt werden. In der Zusammenfassung der Bund-Länder-Kommission (S. 387 ff) ermöglichen die dort ausgewiesenen Fundstellen, zum Beispiel Niederlande (NL), S. 15 oder Schweiz (CH, S. 69), mit den im Anhang ausgewiesenen „Seiten des Originalprotokolls“ inhaltliche Überprüfungen. In der Analyse zur Diskussion der CCJE-Working Group mit der deutschen Bund-Länder-Kommission (S. 439 ff) dienen die Namen der Diskutanten als identifizierbare Quellen (siehe dazu das komplette Gesprächs-Protokoll mit der CCJE-Working Group im Anhang Jeschke (S. 769 ff).“

Schwerpunkte und Trends: Was erwartet den Leser inhaltlich?

In allen Erörterungen mit europäischen Justizrepräsentanten kommt dem Topos der Justizautonomie Priorität zu, keineswegs nur als organisatorisches Element justizieller Selbstverwaltung, sondern als gesellschaftlich übergreifendes Element von Partizipation (Teilhabe) und Deliberation (Beratschlagung). In aktuellen Debatten zur Krise repräsentativer Demokratie sind das analoge Schlüsselbegriffe. Insofern ist die Debatte mit den Juristen aus der Schweiz, dem Traditionsland europäischer Demokratie, für den Leser besonders aufschlussreich. Von jenen wird justizielle Autonomie und Selbstverwaltung als Element moderner Staatlichkeit und als effizientes System richterlicher Aufgabenbewältigung im Sinne eines autonomen richterlichen Selbstbildes explizit hervorgehoben. Sie prägt dort das Bild richterlicher Professionalität. Einbindung in und Erfahrung mit justizieller Selbstverwaltung wird – neben sozialer und persönlicher Kompetenz – als System richterlicher Qualitätssicherung bezeichnet. Auch aus anderen Ländern tritt richterliches Bemühen um Mitwirkung (Partizipation) und umfassende Beratschlagung der Organisation von Justiz (Deliberation) deutlich hervor.

Weitere Erkenntnisse können an dieser Stelle einleitend nur als Stichworte das Interesse des Lesers wecken:

- Kontraproduktive Auswirkungen dualer Steuerungssysteme von ministerialer und justizieller Verwaltung Dritter Gewalt (Polen, Italien, weniger noch die Niederlande) werden belegt.
- Erkenntnisse zur autonomen Richterrekutierung, also zur Auswahl, parlamentarischen Legitimation und zur Transparenz von Rekrutierungen richterlichen Personals und Folgepersonals werden berichtet.
- Beispiele für gesellschaftlich breit aufgestellte Ausschüsse für fachliche Vor-Auswahl (Bestenauslese) und materielle Auswahlkriterien für Richter werden benannt.
- Wahlen durch Parlamente und/oder durch Vorschläge unabhängiger Auswahlkommissionen führen zu Kommunikation und Partizipation mit der Legislative. Die Kombination beider Elemente wird als optimal angesehen.
- Negative Auswirkungen für die richterliche Tätigkeit werden in externer, d.h. administrativer und exekutiver, Personalsteuerung durch Rekrutierung, Beurteilung, Beförderung und statistischer Überwachung gesehen.
- Auflösung justizieller Hierarchien wird empfohlen.
- Für justizielle Leitungsfunktionen wird der Mechanismus zeitlicher Rotation vorgestellt.
- Befürchtungen über richterliche Allmacht könne man am besten durch strikte und höhere Rechtsmittelgerechtigkeit entgegenreten, jedenfalls mehr als durch theoretisierende Ethikkommissionen.
- Autonome Justiz auf Augenhöhe wird als geeignete Beraterin für Gesetzgebung und Öffentlichkeit erkannt, gerade in einer Zeit des Rückzugs des Rechts gegenüber mächtiger, globalisierter Ökonomie und mächtigen weltweiten Exekutiven.
- In Zeiten zunehmender Verflechtung von Politik und Wirtschaft wird europaweit stärkere Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften von Weisungspraktiken der Exekutive erwogen und teils mit Erfolg praktiziert.

Wie lässt sich justizielle Autonomie in Zukunft europaweit fördern?

Die europäische Umsetzbarkeit stärkerer Justizautonomie setzt nationale Bereitschaft voraus. Was lässt sich in Deutschland ausrichten? Grundkonsens für das deutsche Justizsystem ist seit den Gründungstagen der Bundesrepublik die *persönliche* richterliche Unabhängigkeit. Allerdings ist die *institutionelle* Unabhängigkeit des Justizsystems bislang – bis auf das Bundesverfassungsgericht – nicht umgesetzt.

Können Rechtsnormen und Rechtsprinzipien bei der Umsetzung helfen?

Der verfassungsrechtliche Begriff ‚richterliche Unabhängigkeit‘ allein taugt zur Konstituierung von Justizautonomie wohl kaum. Diese lässt sich durch Rechtsbegriffe nicht fassen und juristisch nicht

durchsetzen. Flexible Abwägungsvorbehalte jeder Art, selbst bei der Menschenwürde, prägen den Rechtsalltag bis hin zu den Verfassungsgerichten und bezüglich nahezu aller Prinzipien des Rechts.

Können Richter helfen? Richterliche Unabhängigkeit oszilliert zwischen den rechtsstaatlich anerkannten Grundsätzen der *Gesetzesbindung* und der richterlichen *Überzeugungsbildung*, wobei es bei der Rechtsanwendung nie die „objektiv-richtige“ Entscheidung gibt, sondern immer nur die gemäß (*subjektiver*) *Gewissheitsbildung* der Richterinnen und Richter gebildete. Schon deshalb ist Gerechtigkeit nicht durch einzelne Urteile, sondern höchstens im Wege strikter Rechtsmittelgerechtigkeit annähernd vermittelbar. Versuchen sich einzelne Richter exekutiver Bestimmung ihrer Arbeitsbelastung durch das Beharren auf persönliche Unabhängigkeit zu entziehen, werden sie in diesem Spannungsverhältnis disziplinarrechtlich zerrieben.

Ist Unterstützung aus der Wissenschaft zu erwarten? Von der Rechtswissenschaft sind keine Autonomie-Impulse zu erwarten. Generell ist Wissenschafts-Autonomie in den Universitäten ein Auslaufmodell im Rahmen ihrer Ökonomisierung (Bonner Thesen S. 357–359). Justizautonomie ist für die Rechtswissenschaft kein relevantes Thema, zu nah ist man den (nachgeordneten) späteren Praktikern in der Justiz aufgrund zu verantwortender Ausbildungsmängel. Und Praxis ist insgesamt für Normwissenschaftler kein Feld für wissenschaftliches Reüssieren, zudem man dort nicht eingebunden und von dieser auch wenig geachtet ist. Die Staatsprüfungen nach dem Universitätsstudium werden in Regie exekutiver Justizprüfungsämter abgewickelt, der Referendardienst ist ohnehin Sache der Justizverwaltung, der die Juristen erst für die Justiz verwendungsfähig macht.

Erwartungen an Rechtspolitik aus Exekutive und Politik? Die beiden Versuche zur Autonomieförderung aus Politik und Exekutive („Hamburger Eckpunkte“, „Brandenburgische Erwägungen“) sind ohne jeden Politik- und Praxisniederschlag in ministerialen Schubladen versunken. Das gleiche Schicksal teilen die Befunde aus der Bund-Länder-Kommission. Noch nicht einmal wurde der von den Kommissionen angebotene Informations-Diskurs innerhalb der Justiz umgesetzt. Es dürfte ohnehin verfehlt sein, von exekutiven Justizverwaltungen die freiwillige Aufgabe von Macht zugunsten einer ihnen unbestimmbaren Justiz-Autonomie zu erwarten. Das widerspricht jeglichen Erkenntnissen über Konstituierung von Herrschaft, Macht und deren Verfestigung in bürokratischen Apparaten. Institutionelle exekutive Machtausübung gewinnt wahlübergreifende Verfestigung stets mit dem Abstellen auf scheinbare Überlegenheit bei komplexen Sachentscheidungen, wird kaum – weder mittelbar noch unmittelbar – durch den Volkswillen legitimiert.

Reform-Impulse aus Justizskandalen? In den Befragungen der Repräsentanten aus Europa wurden nicht selten Justizskandale (Schweiz), Ineffizienz und mangelnde Justizqualität (Niederlande, Italien) sowie historisches Versagen in Zeiten von Faschismus (Italien) und Erfahrungen mit repressiv-autoritärer Staatlichkeit (Polen) als Reformimpulse für Autonomie benannt. Es ist indes keine Tugend im Rechtsstaat, auf skandalöse Auslöser für Autonomie-Reformen der Dritten Gewalt zu warten.

Hoffnung kann sich nur auf **Vernunft** und **Aufklärung** sowie **demokratische Wachheit einer reformbereiten Öffentlichkeit** stützen. Hierbei können Erfahrungs-Dokumentationen mit praktizierter Justizautonomie – wie in diesem Band belegt – Hilfestellung leisten. Justizautonomie ist mithin Transferaufgabe aufklärter europäischer Gesellschaften der Vernunft.

1. An Introduction

The starting point for “Autonomy of the Third Power in Europe” is reflected in the three traditional terms of constitutional doctrine:

Separation of Powers – Entanglement of Powers – Checks and Balances

This book is only tangentially interested in the theoretical and linguistic terms of constitutional law, however. In the following, the focus is primarily on evaluations and analyses of structures in an autonomous European third power that are based on *experience*, that is, *insights* from real autonomy models in selected European countries. This is in no way a topic specific or limited to the judiciary. It is of utmost relevance for state and society as a whole.

One of democracy’s most important functions, if not the single most important function, is the *balance of power* among the legislative, executive, and judicial branches. This is not necessarily for their own protection but is meant to preserve freedom and justice for all citizens. Without a consistent separation of powers and strict checks and balances, effective protection of freedom is not possible. Freedom remains an empty phrase. Not only recent history has shown: The three state (and other societal) powers tend to follow a mechanistic trend of usurpation. When the law attempts to control this trend and draws boundaries, it tends to be rejected by the other powers as an obstacle to the strength of the power it is attempting to control, a strength that supposedly serves society. The term ‘entanglement of powers’ provides legitimacy for this process, which calls for waiving control in the interest of what is deemed the common good. This means that the separation of powers is legitimated and functionalized in different ways using constitutional philosophy, and it is based on specific historical and political experiences.

However it is described: In comparison to the legislative branch, the third power always loses out. When faced with the legislator, formally the third power is strictly bound to legislation as a constitutionally anchored principle. In a rule-of-law state, judges are always bound to the law and statutes. This can protect them, but it can also put them at a disadvantage. The legislative branch does not reach its full potential as the constitutional ruler over legislation, either. Draft legislation is typically produced by the powerful executive, which has access to much more extensive temporal and material resources than do the representatives. And what about the judiciary’s overall ability to control the other powers? Is it a strong and assertive referee within the interlinked separation of powers? In Europe, the judiciary often seems to have to fight for recognition and is given a back seat.

In Germany, courts – except for the striking exception of the Federal Constitutional Court – are even administratively governed as “subordinate agencies” in the executive’s strong grasp. The *personal* independence of more than 20,000 German judges is praised across Europe as exemplary. But that is only a half-truth. Article 92 of the German Basic Law postulates: “The judicial power shall be entrusted to the judges”. The consequence of this choice of words is part of a controversy in legal policy. Does “entrusted” only refer to the legal application in individual cases or should this be interpreted more broadly? That is, is the entire *institution* of justice entrusted to the judges?

In Western Europe, the autonomy of states' judicial systems from other powers is used as a standard to measure the culture of the rule of law. In the Council of Europe, which includes 47 states with 820 million citizens, a "European Network of Councils for the Judiciary" (ENCJ) has come together. Participants are only those European countries who have introduced judicial councils that are independent and autonomous from the executive. Germany is not part of the network and is only represented marginally with observer status. 25 of 28 EU states have implemented at least rudimentary structures of third power autonomy vis-à-vis the other state powers as a real model – to a greater or lesser degree. Only the judicial systems in Germany, the Czech Republic, and Austria are still clearly executive in the meaning that they are set up as subordinate state institutions.

When the executive has control over recruiting and managing judicial personnel, this intertwining of the powers can become an instrument for usurping power. This is not a claim but only a concern that must be redressed structurally by the constitution. And this concern is not far-fetched if one calls to mind the political and executive usurping of the judiciary, e. g. by managing personnel, in countries like Poland, Turkey, Hungary, and elsewhere. In Germany, as well, "populist" powers are becoming active. In Saxony, an extreme right-wing political party gained the majority of votes in the federal election of 2017. There are grounds to fear that this political dominance will soon influence the judiciary due to personnel policies in hiring. However, only reason, not fear, may be permitted to guide legal policies.

Course of debate on autonomous judiciary in 10-year overview

That is why this book is to make a contribution to raising awareness for actual legal practices. There are no elaborate theoretical explanations; instead, it presents an empirical and detailed look at the legal policy debates on the development of the third power's autonomy in Europe. Many European judicial practitioners contributed who look back on autonomy experiences and make an effort to constructively implement these. There are also contributions from those who are still only hoping for autonomy and independence and from those who see greater advantages in the status quo of a judicial system led by the executive.

- The contributions refer to a time period of 10 years – from 2008 until 2017. The topic "judicial autonomy" is only included by chance and also only in part. This autonomy has been shifted back and forth since the beginning of the democratic judicial culture in Germany, and the same holds true for Europe. A strong proponent of autonomy is the Council of Europe, which has set up its own "Consultative Council of European Judges" (CCJE) to concentrate on this topic. The CCJE is also included in this book – with a working group that got together in and advisory capacity in the German Federal Ministry of Justice in Berlin for the first time in 2014 (Minutes: CCJE Working Group, see pp. 769–818).
- This increasing work on autonomy was reflected in the Goethe University's *Frankfurt Symposia in 2008* (pp. 11 ff.). The first half of the keywords in this book's annex, which give the reader an orientation in regard to the key topics of the overall debate (pp. 837 ff.), were discussed with astonishing openness and clarity even then, accompanied by numerous ideas from Europe. At the same time, the arguments for preserving the status quo and de-hierarchizing judicial personnel management that is already practiced here and there (pp. 253 ff.) and the formal practice of several parliamentary judicial selection committees gained attention in Germany (pp. 361 ff.).

- The interest of European countries in these topics was manifested in an English translation of the symposia contributions co-edited by Sir John Thomas, the English Lord Chief Justice, in the book *“Strengthen the Judiciary’s Independence in Europe!”* (pp. 151–317). The English-language publication also includes the CCJE recommendation no. 10 from 2007 with the general message “to safeguard the independence of the judiciary and the rule of law” (pp. 293–312) and the contribution written by the European judges’ organization: “Berlin Appeal of European Judges and Public Prosecutors: The German Justice System needs a stronger Independence ...” (p. 313). Recently, the „Four speeches“ by The Rt Hon. Lord Thomas of Cwmgiedd explain in greater detail the separation of powers and the rule of law as leading principles for „the changed position of the judiciary in the state and the important principles of the interdependence between the branches of state“ (see: The constitutional position of the judiciary, Lord Chief Justice of England and Wales, 2017, p. 56).
- The farthest-reaching step in the German autonomy debate in this 10-year time period was the impetus to establish a *Bund-Länder Commission* by the Federal Ministry of Justice in 2011. With the active support of the federal states of Brandenburg, Hesse, and Rheinland-Palatinate (at times also with Lower Saxony and Schleswig-Holstein) and three judges’ associations, this Commission met in Berlin until 2014. With the assistance of the participating federal states, the Commission invited judges from the Netherlands, Italy, Poland, and Switzerland. In full-day sessions, experiences with autonomous judicial structures were enquired about and recorded. The Commission’s uncommented report (pp. 417–438) and analytical summaries from academics supporting the work (pp. 469–493; these summaries were not, however, legitimized by the Commission) represent a large portion of the documents presented.

The extensive *table of contents* can make it easier to search for a profile and find topical concentrations. That is why it is intentionally detailed. In addition, at the end of the book there are *11 topical keywords* in alphabetically arranged lists available for research – one each for the German and English version. The extensive *list of names* makes it easier to find the respective speaker, whose functions are listed before the country protocols. The locations and discussion sources are printed in italics for the English versions.

Concentrations and Trends: What awaits the reader?

In all discussions with representatives from European judiciaries, the topic of judicial autonomy is given priority, not only as an organizational element of judicial self-governance, but as an overarching social element of participation and deliberation. In current debates on the crisis of representative democracy, those are analogous key terms. To that extent, the debate with jurists from Switzerland, the country of European democratic tradition, is particularly enlightening for the reader. They explicitly emphasize judicial autonomy and self-governance as an element of modern statehood and as an efficient system of managing the judicial workload in the sense of a judges’ autonomous self-image. There, it characterizes the image of judicial professionalism. Inclusion in and experience with judicial self-governance is considered to be system of judicial quality assurance – in addition to social and personal competence. Judges’ efforts to participate and comprehensive deliberation on judicial organization was clear in other countries, as well (On the other safety mechanisms for judicial autonomy discussed, see “Conclusions”, p. 493).

How can judicial autonomy be promoted across Europe in the future?

European implementation of stronger judicial autonomy requires that the states are willing to implement this autonomy. This must be encouraged across Europe.

Executive and Political Expectations on Legal Policy?

It is likely unrealistic to expect that the executive would willingly give up the power of managing the judiciary in favor of a judicial autonomy that it cannot control. This contradicts all knowledge about the constitution of power and its consolidation in interest-dependent bureaucratic apparatuses that derive their legitimacy not from representing the will of the people.

Reform Impetuses from Judicial Scandals?

In the surveys of the European representatives, judicial scandals (Switzerland), inefficiency and poor judicial quality (Netherlands, Italy), and historical failures in times of fascism (Italy) and the experiences with repressive-authoritarian statehood (Poland) were often named as impetuses for reforming autonomy. Waiting for this is not a democratic virtue in a rule-of-law state.

Hope can only be based on **reason, enlightenment, and democratic vigilance of a public willing to make reforms**. Documented experiences with practiced judicial autonomy – as evidenced in this volume – can assist with this. Judicial autonomy should therefore be a transfer task for enlightened, rational European societies.