

Editorial

Sicherungen für die Autonomie der Dritten Gewalt in Europa!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Berlin, im November 2014

Peter-Alexis Albrecht